LA QUESTIONE

DELLE

Sottoprefetture

CENNI

DEL

D.r ILDEBRANDO MERLO

VENEZIA
TIPOGRAFIA DELL' ANCORA
1889.

LA QUESTIONE

DELLE

Sottoprefetture

CENNI

DEL

D.r ILDEBRANDO MERLO

VENEZIA
TIPOGRAFIA DELL' ANCORA
1889.

SOMMARIO

CAPITOLO I. — **Premesse necessarie**

CAPITOLO II. — **Attribuzioni del Sottoprefetto**

Capitolo IV. — **Le Sottoprefetture nella essenza dello Stato**

Capitolo V. — **De lege ferenda**

CAPITOLO I.

Premesse necessarie

Lo Stato è una vera e propria società composta, cioè, un insieme di società minori e di fisici individui, esistenti in un determinato spazio, in relazione ad un fine comune. Da questo la necessità della comune sovranità, la quale è insieme elemento necessario della società civile e mezzo al raggiungimento dello scopo, che consiste nella garanzia dei diritti e nel mutuo concorso alla effettuazione di essi.

Come in ogni atto umano concorrono la volontà e l'azione, così nella sovranità si riscontrano i due elementi corrispondenti, che sono la legge e la esecuzione, e i due organi: potere legislativo ed esecutivo.

L'esecuzione della legge si risolve in una serie di servizi, previamente dalla legge stessa stabiliti, i quali si estrinsecano in una doppia sfera di azione e, cioè: in una funzione governativa *diretta*, in quanto materialmente opera alla soddisfazione dei bisogni ed interessi collettivi dello Stato; e in una funzione governativa *indiretta*, in quanto, lasciando il diretto operare agli

enti locali, invigila la loro azione, al duplice scopo di impedire che escano dalla loro sfera d' azione giuridica, e di ridurre ad unità armonica nazionale il movimento dei singoli enti, i quali tutti, essendo consociati in un fine comune, a questo devono cooperare.

L'azione governativa, adunque, ha naturalmente, e dee avere, uno stretto e materiale contatto cogli individui, in un caso, e cogli enti locali nell'altro, e perciò, coloro che, essendo incaricati di esercitare l'azione governativa, sono gli organi della sovranità dello Stato, devono necessariamente trovarsi in posizione tale da rendere facile questo contatto e colle persone e cogli enti locali pubblici.

« Come nella persona individua esistono le potenze fisiche subalterne, ossia gli organi che trasmettono a tutte le parti del corpo le mozioni volontarie dell'anima (voglio dire l'organizzazione dei nervi e dei muscoli, per i quali tutto il corpo ubbidisce alle impulsioni dell' anima); così fa d' uopo che nel corpo morale della società esistano agenti della sovranità coi quali se ne facciano muover regolarmente le membra (1). »

Gli è perciò che nella costituzione politica d'uno Stato, si ha necessariamente il supremo potere al centro, potere che governa, che dirige, e sotto la sua direzione, sorveglianza e dipendenza, si ha, necessariamente pure, una gerarchia territoriale di funzionari, diretta a trasmettere il movimento amministrativo che dal centro si espande in tutto lo Stato. Sono sempre le stesse funzioni della sovranità, le quali, dovendo esercitarsi continuamente in tutto il territorio, richieggono che nel territorio stesso siano opportunemente disposti gli organi indispensabili alla loro estrinsecazione.

Di qui una serie di circoscrizioni territoriali per ogni branca dell'azione governativa: quali sono la giudiziaria, la finanziaria, la militare, la forestale, la marittima, tutte circo-

---

(1) ROMAGNOSI. *Principii fondamentali di diritto amministrativo.* Firenze, 1832, pag. 49.

scrizioni le quali dipendono da un elemento comune che su tutti i servigi agisce, cioè lo spazio; e dall'elemento intrinseco e tutto proprio di ciascun servigio, cioè la natura speciale di esso. Perciò sono stabilite in un modo, piuttostochè in un altro, secondo la natura del servizio di cui trattasi in relazione allo spazio.

Lo spazio, infatti, limita i rapporti fra le persone, fra queste e le cose, e quindi anche il necessario rapporto tra il funzionario che dee estrinsecare la sua azione, le cose che ne formano l'oggetto, le persone a cui questa azione si riferisce. Ond'è che per giudicare della opportunità o meno di una determinata circoscrizione, in un determinato genere di servigi, bisogna conoscere prima di tutto la natura di questi servigi, indagar poi in quanto spazio il funzionario possa *efficacemente* adempiere agli incombenti che da questo genere di servigi gli derivano, e, finalmente, ricercare se a questa possibilità da parte del funzionario corrisponda anche l'esigenza degli amministrati, la possibilità cioè da parte loro di fruire convenientemente di questi servigi, i quali hanno sempre e indissolubilmente il duplice scopo dell'interesse collettivo nell'armonia degli interessi individuali. Gli è perciò che ogni circoscrizione dee considerarsi in rapporto non soltanto collo Stato, ma anche cogli amministrati; non solo riguardo alle esigenze del servizio astrattamente studiato, ma anche obbiettivamente; in relazione cioè alle cose e ai bisogni di coloro ai quali direttamente il servizio stesso è destinato.

Ogni specie di circoscrizione può dar luogo ad una serie di argomenti pro e contro; ma nessuna è stata tanto contrastata come la circoscrizione dei servigi dipendenti dal Ministero dell'Interno i quali interessano tanto direttamente le persone fisiche e giuridiche e le persone pubbliche, cioè le provincie e specialmente i comuni che pur sono le unità prime dello Stato.

La legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859, che può

considerarsi come la prima legge nazionale sulla amministrazione dei comuni e delle provincie, perchè successivamente estesa alle varie parti del Regno, ammise la divisione delle provincie in circondari.

Senonchè la sua imperfezione relativa, dipendente dal fatto che originariamente essa era destinata a quelle parti soltanto che, dopo la pace di Villafranca, costituivano il Regno d'Italia, e la circostanza che, man mano venne estesa nell'Emilia e nelle Romagne, nelle Marche e nell'Umbria, nelle Provincie napoletane e in quelle della Sicilia, si richiesero, benchè d'indole secondaria, alcune modificazioni, e sopra tutto e finalmente, il desiderio di regolare con principii più liberali e consentanei ai progressi della nazione, quelle norme che riflettevano la costituzione degli enti locali, indussero tosto il governo ad occuparsi di una riforma, e di una riforma interessante non solo la circoscrizione degli enti locali, allora esistenti, ma la creazione anche di vasti enti collettivi, cioè delle regioni.

Due eletti ingegni si occuparono dell'arduo problema facendone argomento di studi fino a ieri inediti, il Farini e il Minghetti (1).

Il Farini, allora ministro dell'interno, in una nota 28 novembre, diretta alla Commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato, esponeva riguardo ai circondari i seguenti criterî.

« Voglionsi pure conservare entro la provincia i circondari amministrativi migliorandone, dove occorra, la circoscrizione. Non penso che al circondario debba darsi una rappresentanza elettiva, ma credo che il Rappresentante del Governo debba averci sufficiente autorità per ispedire quelle pratiche che non hanno giusta dipendenza dall' amministrazione provin-

(1) Nell'*Annuario Statistico* per l'anno 1864, pag. 197 e seg. è fatto cenno di questi studi legislativi e vi sono, per cura del Massarani, riportati i concetti principali. Ora poi sono pubblicati per esteso dal Saredo, nel suo *Commento alla nuova legge dell'amministrazione comunale*, del quale sono testè uscite le due prime dispense. Roma, 1889.

ciale. Per tal modo la trattazione dei negozi comunali procederà più speditamente e si eviterebbe l'ingombro delle pratiche negli uffizi delle provincie, ed il circondario gioverà a mantenere la disciplina gerarchica e l'armonia del comune colla provincia ».

Nello stesso anno il Minghetti, successo al Farini, richiedeva alla Commissione legislativa alcuni progetti, fra i quali quello sull'ordinamento comunale e provinciale. Nella relazione della Sotto-Commissione incaricata di compilare questo progetto, per ciò che riguarda il circondario, si legge quanto appresso:

« La Sotto-Commissione prendendo ad esame la condizione della circoscrizione immediatamente superiore alla comunale, quella cioè dei mandamenti o distretti giuridici e quella dei circondari o sotto-prefetture, fu di sentimento che con una legge di autonomia, con una legge che porta la tutela dei Comuni e delle Opere pie al capoluogo di provincia ove siede la Deputazione provinciale, con leggi le quali stabiliscono una gerarchia finanziaria separata da quella politica, con leggi le quali vogliono costituire più numerosi centri governativi per l'azione della sicurezza pubblica, non v'ha più ragione alcuna di conservare il circondario od intendenza o sotto-prefettura per le amministrazioni alle quali provvedono le leggi medesime. Gli uffici d'intendenza costituiscono in questo sistema una ruota non solo inutile, ma dannosa pel ritardo che può produrre nelle trattazioni degli affari. »

« La Sotto-Commissione tanto più volentieri entrò nell'idea di sopprimerli, inquantochè, a suo parere, volendo conservare il sistema dei Delegati mandamentali e distrettuali pel servizio della sicurezza pubblica, è assolutamente d'uopo di far subire a quest' istituzione una trasformazione. »

« Quando la sicurezza pubblica costituisce l'unica attribuzione di un ufficio, egli è facile primieramente che si trovi in un isolamento molto dannoso all'interesse pubblico, è in secondo luogo difficile che i suoi funzionari subalterni prendano quella larghezza di viste e quella legale libertà d'azione che sono

indispensabili per non esagerare mai nè i diritti della libertà, nè i bisogni della società ».

« La Sotto-Commissione pertanto propone di dare a questi delegati non una vera e propria autorità sulle amministrazioni dei Comuni e delle Opere pie, ma una missione essenzialmente di sorveglianza per accertare che nelle cose principalmente in cui l'autorità superiore ha esercitato o può esercitare un'autorità tutoria, si osservino i suoi provvedimenti e le sia dato di ottenere con maggior facilità le nozioni di cui può abbisognare » (1).

Nella seduta del 13 marzo 1861 lo stesso Minghetti presentava quattro progetti di legge, il primo dei quali contemplava la ripartizione del regno e delle autorità governative. Invitava egli il parlamento a istituire una Commissione coll'incarico di fare gli studi opportuni e proporre uno schema di riparto dello Stato in regioni, provincie e comuni, tenendo conto dell'elemento geografico, di quello storico e delle inclinazioni delle popolazioni. Ma la Commissione stessa dopo qualche tempo proponeva si abbandonasse la discussione di quei progetti e si dasse facoltà al Governo di estendere a tutte le provincie del Regno, con alcune modificazioni, la legge del 1859.

Il ministro Ricasoli ritirò i progetti del suo predecessore, ma, nella seduta del 22 Decembre 1862, ne presentava uno inteso a rendere uniforme l'ordinamento del personale di segreteria presso le prefetture e le sottoprefetture, e un altro per estendere, con poche modificazioni, a tutto il Regno, la legge del 23 ottobre 1859, lasciando così intatti i circondari.

Finalmente, dopo altri cambiamenti di ministero, e quindi altre proposte e riproposte, il ministro Lanza, nella seduta del 24 novembre 1864, proponeva fosse concessa al Governo del Re la facoltà di pubblicare, insieme ad altre leggi, anche

(1) Saredo. Pag. 39.

quella sulla amministrazione comunale e provinciale, che divenne la legge 20 marzo 1865, n. 2248, testè abrogata (1).

Ma era appena pubblicata questa legge, che stabiliva la divisione del Regno in provincie e circondari, e al sottoprefetto demandava non poche attribuzioni, e già l'on. Chiaves, allora ministro dell' Interno, presentava al Senato uno speciale progetto di legge per la soppressione delle sottoprefetture, progetto che fu discusso nelle tornate del 27 e 28 febbraio e in quelle 1, 2 e 3 marzo 1866 e in quest'ultima anche approvato senza che perciò potesse venir tradotto in legge (2).

L'art. 2 di detto progetto stabiliva: *Le attribuzioni affidate attualmente dalle varie leggi ai sottoprefetti come capi di circondario sono concentrate nei prefetti.*

Gli altri articoli si occupavano 1.° di una speciale circoscrizione per le operazioni di leva; 2.° della istituzione di alcuni commissari governativi circondariali colle funzioni di sottoprefetto, in non più di 30 località; 3.° delle mutazioni che in forza della legge si richiedessero nelle circoscrizioni stesse della provincia.

Il Ministro Cadorna invece, nel suo disegno di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, proponeva di rafforzare le sottoprefetture, di consolidarne, di accrescerne l'importanza, di allargarne le attribuzioni e l' autorità; ma la Commissione (relatore Bargoni), nella sua relazione presentata

(1) La stessa legge fu poi con decreto legislativo 2 dicembre 1866, n. 3354 estesa alle Provincie venete, mantenendo però in queste i distretti coi rispettivi commissari distrettuali.

(2) Nè l'Archivio di Stato, nè la Marciana possiedono gli atti legislativi anteriori al 1867, e io devo alla cortesia dell' illustre Senatore Comm. Francesco Ferrara l' opportunità di aver potuto esaminare questo progetto. Sarebbe desiderabile, mi sembra, che almeno l'Archivio di Stato si provvedesse degli atti della Camera dei Deputati e del Senato anteriori al suddetto anno, come quelli che si riferiscono a varie leggi tuttora in molta parte vigenti, sempre interessanti gli studiosi, perchè contemplano importanti materie di diritto e di amministrazione.

alla Camera il 5 dicembre 1868, ha creduto di inaugurare una riforma più radicale.

Essa ha voluto che si aboliscano le sottoprefetture e che, nello stesso tempo, abolendosi pure i minori uffici finanziari, si crei un nuovo uffizio unico, di natura essenzialmente esecutiva, il quale, esercitando un'autorità delegata dalle prefetture e dalle intendenze, si chiami *delegazione governativa.*

Nella delegazione governativa sarebbero state compenetrate le attribuzioni delle sottoprefetture rispetto alle amministrazioni comunali; si sarebbero questi uffici egualmente distribuiti su tutta la superficie dello Stato, e allo scopo di mettere l'azione governativa in più vicino contatto cogli amministrati ed a procacciare un servizio più celere, più diligente e meno dispendioso, si sarebbero creati 600 di questi centri subalterni (1).

Dopo lunga discussione anche questo progetto, che evidentemente riproduceva i commissari secondo il sistema austriaco, fu abbandonato, con invito al Ministro di presentare un ulteriore progetto di modificazioni.

Il Ministro Lanza nelle tornate 7 Marzo e 7 luglio 1870 presentava alla Camera due progetti di legge intimamente collegati fra di loro, e cioè: 1.° Modificazioni alla legge comunale provinciale 20 marzo 1865 2.° Riordinamento dell' amministrazione centrale e provinciale.

Questi progetti non furono discussi, quantunque contenessero importanti riforme. Siccome il Sindaco sarebbe stato

(1) *Sono istituiti uffizi esecutivi con speciale circoscrizione territoriale stabilita dalla presente legge, e col nome di delegazioni governative. Il prefetto e l'intendente se ne valgono per il più sollecito disbrigo degli affari, in vicino contatto cogli amministrati* (art. 58 del progetto). *La direzione di questo uffizio esecutivo è affidata ad un delegato governativo, il quale: assume tutte le attribuzioni che le leggi ed i regolamenti vigenti affidano attualmente ai sotto-prefetti; è incaricato di tutte le incombenze che ora vengono disimpegnate dagli agenti delle tasse e dai verificatori dei pesi e delle misure.* (art. 59 ivi). *I delegati governativi sono assistiti da aggiunti* (art. 61).

elettivo e semplice capo dell' amministrazione comunale, così nella relazione ministeriale si diceva: « Ecco adunque la necessità di affidare i servigi governativi, e sopratutto quelli attinenti alla pubblica sicurezza, ad un altro funzionario, che, sotto l' immediata dipendenza del prefetto, abbia a vegliare in tutti i Comuni all' esatta osservanza delle leggi ». A questo scopo uno dei due progetti ordinava i circondari con più forte costituzione e dava ai sottoprefetti importanti attribuzioni.

Nel 1875 il ministro dell' interno Cantelli presentava un progetto di legge sulla abolizione dei commissariati distrettuali nelle provincie venete, con facoltà al Governo di introdurre mutamenti nelle circoscrizioni territoriali di quelle e di altre provincie e circondari (1).

Osservava il Cantelli come i commissariati distrettuali nel territorio veneto e mantovano avessero ragione di esistere quando i commissari esercitavano attribuzioni politiche, amministrative e finanziarie, non allora, trattandosi di piccole circoscrizioni che contrastavano colle più estese circoscrizioni in cui dividevansi le altre parti del Regno. Accennava quindi come, sopprimendo i commissariati, sorgesse la questione se anche le provincie venete e quella di Mantova dovessero ripartirsi in più circondari al fine di stabilirvi le sottoprefetture, e che, tra le due opinioni estreme, di abolire le sottoprefetture o di lasciarle ovunque erano, introducendole con eguale proporzione nelle provincie venete e mantovana, riconosceva

(1) Camera Deputati, tornata 27 Aprile 1875, N. 127. Di alcuni argomenti addotti dal ministro nella relazione faremo cenno in seguito.

Il progetto di legge conteneva i seguenti articoli:

Art. 1. *I commissariati distrettuali nelle provincie venete ed in quella di Mantova sono soppressi . . .*

Art. 2. *È data facoltà al Governo del Re d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle provincie suddette e nelle circoscrizioni delle altre provincie e dei circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali specialmente interessati, e sentito l'avviso del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.*

esservi un partito più equo e più prudente, quello cioè di correggerne opportunemente la difettosa distribuzione, la quale, salvo poche variazioni, corrisponde agli scompartimenti minori degli antichi Stati.

L'on. Nicotera nella tornata 7 dicembre 1876 presentava alla Camera un progetto di riforma della legge comunale e provinciale, nel quale era fatta proposta di sopprimere le sottoprefetture. Questo progetto esaminato da apposita Commissione e da questa accolto nei riguardi della soppressione di tali uffici, fu presentato alla Camera nella tornata 13 giugno 1879, ma non potè venire in discussione (1).

Il Depretis nella tornata 24 febbraio 1880 presentava un progetto di modificazioni della legge sulla amministrazione comunale e provinciale, ma dichiarava « lasciar in sospeso la questione delle sotto-prefetture, della riduzione dei circondari, e del riordinamento delle provincie, essendo inopportuno di sollevare una grave ed ardua discussione. » Manteneva quindi lo stesso criterio nel secondo suo disegno di legge presentato nella seduta 25 novembre 1882. Così pure la Commissione incaricata della relazione, stabilì di non mutar gli articoli del progetto per ciò che riguarda la divisione del Regno e le autorità governative.

In seguito a ciò la nuova legge comunale e provinciale del 30 dicembre 1888 (2) mantenne l'articolo due della precedente del 20 marzo 1865, e quindi la divisione delle provincie in circondari. Siccome però nel Veneto e nel Mantovano non erano mai stati soppressi i commissariati, così l'art. 90 di detta legge dava facoltà al governo di *provvedere alla mutazione dei distretti delle provincie di Mantova e della Venezia in circondari e alla sostituzione dei sottoprefetti ai commissari distrettuali.*

---

(1) Gli argomenti addotti in questa relazione e negli atti del Senato 1866 per dimostrare la inutilità delle sottoprefetture, sono ricordati e confutati in seguito.

(2) Testo Unico approvato con R. D. 10 febbraio, 1889, N. 5921.

Il governo chiese il parere dei Consigli Provinciali interessati, i quali si pronunciarono quasi tutti contrari alla istituzione delle sottoprefetture, esprimendo il voto che ciascuna provincia formasse un solo circondario, retto dal prefetto. Perciò l'on. Lucchini, nella tornata del 20 marzo p. p., presentava una interpellanza, « circa i criterii che seguirà il Governo nel sostituire i circondari agli attuali distretti, » affermando che « i Consigli Provinciali basarono le loro decisioni sopra due considerazioni altrettanto logiche che importanti; pensarono dapprima all' inutilità del nuovo ufficio che si vorrebbe istituire, e in secondo luogo, si preoccuparono delle condizioni generali del paese, della necessità delle economie e della opportunità di procedere ad una riforma dei congegni amministrativi. »

Un' altra volta così veniva portata alla Camera la questione delle sottoprefetture, e con essa veniva espresso il desiderio che non solo il Governo non dovesse porre le sottoprefetture nel Veneto, ma che dasse opera ad un provvedimento radicale, affinchè scomparissero anche altrove. Però l' interpellanza non ebbe seguito, avendo giustamente il ministro osservato esservi già allo studio un disegno di legge per regolare la circoscrizione territoriale del Regno e che fra breve tempo sarebbe stato presentato.

La questione tante volte messa in campo ed altrettante abbandonata, si è fatta così nuovamente viva. Non solo il Ministero se ne occupa, non solo se ne parla in seno alla Camera e si discute nelle Sedute dei Consigli Provinciali, ma i Comuni interessati, e la stampa, e quanti delle cose pubbliche si occupano, tutti al vecchio edificio che tentenna, o nuove pietre che valgano a sostenerlo, o nuovi colpi recano del piccone demolitore.

Ma non sono già gli insigni uomini di Stato che ne governano, gli esperti conoscitori della cosa pubblica, o gli studiosi delle materie amministrative che più diano a temere.

Essi tengono la questione nei giusti suoi limiti, essi sono guidati dalla prudenza, dal desiderio del meglio; essi non distruggeranno senza pensare al modo di impiegare convenientemente i materiali della fabbrica, senza lasciar in piedi qualche ala dell'edificio.

Ma la moltitudine che le cose non discerne se non dal lato che ha di fronte, e non pensa a rivolgerle nella sua mente per conoscerne tutte le particolarità, e afferra la prima frase che le vien gettata, e giura sulla autorità di qualche individuo pretendentesi a giudice assoluto, e fa sue le frasi di qualche corrispondente enciclopedico di qualsiasi giornale, la moltitudine getta tutto in un fascio, tutto distrugge senza sapere quello che si fa.

Gli avversari delle sottoprefetture non partono tutti dagli stessi criterii, nè tutti allo stesso fine intendono.

Osservano alcuni che certi circondari sono troppo limitati nella estensione o nel numero dei comuni in essi compresi o nella popolazione, ed osservano pure che vi sono di tali circoscrizioni, anche molto popolate, dove, o per la prossimità del capoluogo della provincia o del capoluogo di altro circondario, o per una estesa rete ferroviaria, si può, senza disagio notevole della popolazione e senza perturbamento dei pubblici servizi, far a meno della sottoprefettura (1). Riconoscono essi adunque in massima l'utilità di questo ingranaggio ammini-

(1) Il Chiaves dichiarava decisiva per la condanna delle Sottoprefetture la considerazione che le attuali circoscrizioni presentano **alle volte** questo difetto che la massima parte di una provincia forma il circondario dove siede il prefetto, e il territorio che ne costituisce la parte minore offre uno o più circondari.

Questa giusta osservazione si completa però coll'altra non meno esatta dell'on. Lacava: Vi sono provincie che per vederle in tutta la loro estensione bisognano diecine di giorni, vi sono circondarii alcuni dei quali hanno popolazione superiore a qualche provincia.

strativo, ma ne rilevano la erronea applicazione in alcune località e propongono perciò, non già l'abolizione di tali uffici, ma soltanto di restringerne il numero (1).

Vi è chi non riconosce la necessità di questo centro secondario fra la provincia e il comune, perchè, secondo il nostro ordinamento, esso è privo di rappresentanza elettiva e di amministrazione propria. Costoro considerano il circondario come unione di enti locali aventi interessi comuni d'ordine gene-

---

(1) Con questi siamo noi pure d'accordo. La circoscrizione quale abbiamo oggidì non è l'effetto di un maturato sistema di ripartizione dell'azione governativa in tutto il territorio dello Stato; ma il risultato di avvenimenti storici e politici per i quali si vennero mutando le forme di amministrazione col mutare degli eventi e dei governi, mantenendo quasi sempre la circoscrizione primitiva. È naturale quindi che quest'ultima, originariamente fatta per altri scopi, non si attagli perfettamente dovunque agli scopi novelli, e che si richieggano perciò le opportune modificazioni nei riguardi di questi.

Ammettiamo quindi anche noi che il circondario di alcune sottoprefetture si possa e debba modificare, ma non ne deduciamo la necessità della soppressione, ritenendo noi indispensabile che il territorio dello Stato resti o venga diviso in tante circoscrizioni limitate, e che a capo di ciascuna di esse, vi sia un funzionario governativo di grado superiore colle attribuzioni ora al sottoprefetto demandate, e se si vuole, con attribuzioni maggiori. Da queste attribuzioni appunto si possono desumere i limiti delle circoscrizioni, come dimostreremo in seguito. Se poi si riesce anche a combinare questa circoscrizione con quella richiesta dal comune interesse degli enti locali, così che l'una coincida coll' altra, non possiamo certo far opposizione, perchè si ottiene così un doppio vantaggio, una armonia maggiore fra l'unità locale e l' unità generale dello Stato. Ma non vorremmo che un criterio sovrastasse all'altro in via assoluta in guisa che il desiderio di raggiungere uno scopo facesse perdere di vista l'altro fine. Epperciò riteniamo opportuno che tutte le volte che la nuova persona pubblica locale, da crearsi per ragioni topografiche, storiche o di opportunità, dovesse abbracciare una certa estensione rilevante, fosse questa suddivisa agli effetti dei servigi generali dello stato dipendenti dal ministero dell'interno, in guisa che l'efficacia di questi non abbia a patirne. Ciò non è difficile perchè non è in via generale necessario che una circoscrizione combini coll'altra, dal momento che diversi sono gli scopi per i quali si può determinare. (*Vedi l' ultimo capitolo*)

rale, quale è in Francia ed altrove, nel qual caso o vi è u
amministrazione propria e una propria rappresentanza, o l'
nione non ha ragione di esistere; ma altro è la ripartizione
comuni in tanti gruppi speciali collettivi, per l'amministrazio
dei propri interessi, altro è la divisione territoriale dello Sta
nei riguardi dell'azione amministrativa. Quelli si stabilisco
spontaneamente, necessariamente, per forza di avvenimenti, p
abitudini, nè si possono crear per legge; questa invece si
artificialmente, in vista di comuni bisogni, per deliberato pr
posito, allo scopo di ottenere la maggior efficacia nell'eserci
delle funzioni governative. È in questo campo che deve tra
tarsi la questione: si deve cioè studiare se i varii serv
propri della sovranità dello Stato si possano esercitare con u
suprema autorità al centro e con proprî rappresentanti a ca
di vaste circoscrizioni come le attuali provincie, o se non
piuttosto necessario alla essenza di questa sovranità, e alla e
cacia delle attribuzioni ad essa spettanti che, alla dipender
dei prefetti, vi siano altri funzionari che agiscano in uno sp
zio più ristretto, così che l' azione governativa abbia pro
rappresentanti alla periferia del territorio, a contatto degli a
ministrati. Quella che noi trattiamo è questione comune a tu
i servigi dello Stato, poichè tutti richieggono una prop
circoscrizione. Gli elementi di ogni circoscrizione devono
cercarsi nella natura delle funzioni cui si riferiscono.

Altri scorge un difetto non solo nel riparto dei nostri ci
condari, ma anche nella circoscrizione delle attuali Provincie
perciò vorrebbe rimaneggiare tutta la circoscrizione del R
gno, formando poche regioni con a capo un governatore,
suddividendo le regioni in altrettante circoscrizioni minori o pr
vincie, che per numero supererebbero quello degli attuali ci
condari.

Tutti costoro, apparentemente sono discordi, ma in fon
hanno lo scopo comune di ripartire il territorio in porzioni m
nori delle attuali provincie, gli uni esclusivamente agli effe
dell'azione governativa, perchè non si preoccupano di una ra

presentanza circondariale; gli altri con riguardo anche alla comunanza di interessi che possa aversi fra parecchi comuni contermini, così da accordar alla loro unione il carattere di persona pubblica, come quello che hanno attualmente le provincie.

La sfiducia nella efficacia delle sottoprefetture è entrata in parte anche nelle file della burocrazia.

Quell' impiegato che nella sua qualità di sottoprefetto si è limitato a dar corso alle carte che gli pervenivano, senza nulla creare di sua iniziativa, senza esaminare perciò luoghi e fatti, bisogni e desiderî, senza farsi un concetto delle condizioni locali e delle persone all' amministrazione dei Comuni preposte; quell' impiegato che in ogni provvedimento di qualche importanza, non abbastanza fiducioso di sè, è solito ricorrere al parere dei suoi superiori, o per evitare la responsabilità, o per avere la imbeccata dall'alto; quell' impiegato che negli affari di competenza della Prefettura si è sempre limitato a trasmettere senza mai aggiungere del suo, per evitare la fatica di studiare e, peggio, senza prevedere quali atti erano necessari alla istruzione dell' affare, e quindi senza istruire; quell' impiegato, dico, non sa capacitarsi che vi sia fra i suoi colleghi chi con passione e con zelo adempia come si deve, all' obbligo che deriva dall' alta carica di sottoprefetto, e eserciti così una utile funzione d' iniziativa o anche una azione intermediaria fra la località e la Prefettura eminentemente proficua e necessaria. Pur troppo gli inetti e i negligenti offrono, a chi specialmente guarda le cose alla superficie, agio di attaccare l' ufficio che essi ricoprono, e peggio ancora, ingenerano presso chi deve provvedere il dubbio sulla utilità o meno dell'ufficio. E se i Prefetti venissero interpellati sull' utilità loro derivante dalle rispettive sottoprefetture, molti avrebbero mille ragioni di dichiarare derivarne invece un ritardo nella speditezza degli affari; il che è naturale se il funzionario preposto al circondario non sa o non vuole adempiere al suo ufficio; mentre non sarebbe

affatto vero se il sottoprefetto alle sue mansioni attendesse come si deve.

Sotto questo riguardo la riforma deve rivolgersi al personale piuttosto che all' ufficio; deve consistere nel ricercare garanzie di capacità, di attività, di interessamento nell' impiegato cui deve affidarsi la sottoprefettura (1). Altro è parlare della necessità d' un ufficio in sè stesso, altro di ciò che un individuo ad esso ufficio preposto ha dato in certe occasioni.

L' ufficio è tale (come dimostreremo) che, colle sole attribuzioni attualmente ad esso inerenti, può non soltanto esser

(1) Con recente decreto il Ministero ha voluto che in occasione degli esami per la promozione a consigliere di Prefettura, i candidati dovessero dar prova di una vasta coltura giuridica. Utile disposizione fu questa, perchè alle attribuzioni degli impiegati di prima categoria nelle prefetture questa coltura è necessaria, e la prova dell' esame è lo stimolo che allo studio incita i funzionari inferiori. Ma l' esame non è il solo mezzo di prova della capacità e dello studio, e sarebbe utile, a mio vedere, che indipendentemente da esso, si valutassero anche quei titoli che ad un esame di coltura giuridica possono essere equipollenti.

Collo stesso decreto vengono ammesse ai detti esami anche persone estranee alla carriera amministrativa, le quali perciò avranno forse la coltura ma non la pratica; mentre quest' ultima non è meno necessaria della prima. A fare dei buoni funzionari occorre una lunga esperienza, specialmente negli uffici di sottoprefettura (questo argomento è svolto in altro capitolo); a guarentirsi capaci sottoprefetti è mestieri, in più riprese e in più luoghi, fare esperimento delle persone a cui tale carica verrebbe affidata, esperimento che non si può fare, se non come si fa anche attualmente per coloro che percorrono già la carriera inferiore e che, essendo segretari di una sottoprefettura, hanno sempre opportunità di imparare, hanno spesso occasione di reggere per qualche tempo l' ufficio.

Non è quindi fuor di luogo esprimere qui il voto che l' ammissione agli esami di cui sopra venga limitata agli impiegati di carriera, anche per non deludere le legittime aspirazioni di questi. Essi, volendo convenientemente adempiere ogni giorno agli incombenti del loro ufficio, ed essendo quindi in esso occupati la maggior parte della giornata, non si trovano in uguali condizioni degli estranei che allo studio invece possono dedicare tutto il loro tempo ; nè è utile rendere più arduo il conseguimento d' un guiderdone ai resi servigi proporzionato.

utile, ma diventa di somma necessità in ogni ramo dell' azione governativa; si esiga quindi che il funzionario questa azione non incagli col non adempiere convenientemente all' ufficio suo; si sopprima il sottoprefetto incapace e, assai meglio che colla soppressione delle sottoprefetture, l' economia amministrativa verrà conseguita.

Vengono finalmente coloro che vorrebbero distruggere senza pensare a ricostruire, che non si preoccupano delle rovine che lascierebbero dietro a sè, che non hanno studiato il congegno amministrativo nel suo vero movimento, che tutto confondono in un caos dal quale eglino stessi non saprebbero uscire. Costoro non distinguono le grandi dalle piccole provincie, quelle che hanno ottime vie di comunicazione dalle altre ove mancano, e affermano senz' altro essere inutili dovunque questi tentacoli di quel polipo spaventoso che è la burocrazia. Non ricercano l' intima ragione della circoscrizione nell' indole della amministrazione, nella efficacia di ogni ramo dell' azione governativa, nei rapporti naturali e necessari delle persone e delle cose; ma si arrestano alla superficie, dove scorgono un inutile trapasso di carte, perchè non esaminano dentro quale trasformazione hanno subito nel passaggio che solo ai loro occhi è visibile; veggono un funzionario perduto ed inerte in un centro lontano, perchè non indagano i rapporti ch' egli ingenera nella vita civile dello stato, l' influenza morale che vi può esercitare; perchè la bontà dell'istituzione non giudicano già in sè stessa, e nei riguardi della sua ragione di essere; ma si arrestano all' elemento obbiettivo in cui in un determinato momento, in un certo luogo o in uno speciale individuo si estrinseca, generalizzando ciò che è particolare, innalzando a principio ciò che forma l' eccezione.

E come un giorno Catone insisteva presso il Senato romano col famoso motto *coeterum censeo Carthaginem esse delendam;*

si grida oggi doversi distruggere le sottoprefetture, doversi abolire il subriparto della circoscrizione circondariale.

Se ciò sia conforme alla natura dei servigi demandati al sottoprefetto, alle esigenze quindi delle leggi speciali che questi servigi regolano, ai bisogni di coloro che in essi sono direttamente interessati; se ciò concilii l' efficacia dell' azione coll' equo assegnamento d' uno spazio conveniente in cui essa si svolga a vantaggio collettivo e individuale, è ciò che ci proponiamo di esaminare.

Non ricorreremo all' esperienza dei tempi e all' esempio di altre nazioni, dove da lungo tempo la istituzione delle sottoprefetture ha fatto buona prova così da non offrir motivo ad alcuna proposta di soppressione; poichè ogni tempo ed ogni paese hanno proprie condizioni peculiari, le quali possono sempre mutare le risultanze di un identico istituto. Ci si potrebbe sempre obbiettare che, nel campo dell' amministrazione, l' esperienza e la storia dicono ciò che fu, ciò che è, non quello che dovrebbe essere. Per certuni poi, guai a noi, figli della classica terra del diritto, se dovessimo cercare nelle straniere legislazioni l' autorità di qualsiasi istituzione! Quasi che tutti, quanti sono popoli e nel vecchio e nel nuovo mondo, tutti non anelassero alla ricerca del vero, e della esperienza e delle cognizioni di tutti non convenga perciò tener conto, ricercando il bene là dove si trova. « Tutte le nazioni girano il guardo al Sole della verità e della giustizia, ma ciascuna ne vede un particolare aspetto, e l' anima di ciascuna si scalda e colora di un raggio distinto di quello » (1), ed a ragione il Gioberti, così geloso del primato morale e civile degli italiani, non inferiva da ciò che si dovesse fuggire ogni sorta d' imitazione, ma che si dovesse imitare facendo rampollare il nuovo dall' antico.

Ma non interessa, a conferma della tesi che intendiamo di

(1) MAMIANI. *D' un nuovo diritto europeo.* Napoli 1860, p. 28.

sviluppare, citare gli arrondissements, i distretti, i circoli, i circondari che nella Francia, nell' Austria-Ungheria, nella Prussia e nell' Italia fino ad oggi, con nomi diversi, ma con unico fine, da lungo tempo sono istituiti; poichè noi intendiamo ricercare la convenienza o meno della circoscrizione di cui trattasi negli stessi principî che regolano l' amministrazione pubblica, nei supremi veri a cui questa deve conformarsi, nei fattori cioè di ogni circoscrizione, ai quali abbiamo pur dianzi in via generica accennato.

Colla scorta di questi principî e dentro questi limiti risolveremo le seguenti questioni:

a) se sia vero che il sottoprefetto sia un semplice agente di trasmissione;

b) se sia necessario questo organo intermedio tra il Capo della provincia e gli amministrati (individui, corpi morali, comuni) nella provincia stessa compresi;

c) se il sottoprefetto importi complicazione nell' andamento dei servigi e ritardi nella speditezza degli affari;

d) quali spese importino le sottoprefetture, e quali risparmi deriverebbero dalla loro soppressione;

e) quale influenza eserciti il sottoprefetto nella vita civile della nazione.

CAPITOLO II.

Attribuzioni del Sottoprefetto

Quando la stessa tendenza naturale che l'uomo all'uomo lega nella società civile, richiama fra di loro inevitabilmente ad una associazione più vasta quelle prime forme d'associazione naturale e necessaria di famiglie che Comuni si addimandano, questi perdono la primigenia qualità di stato, che da principio in loro stessi per lo più si immedesimava, e Stato diventa invece il complesso degli enti locali e degli individui negli enti stessi compresi.

In questa nuova condizione di cose, in questa associazione che il sentimento forma e mantiene, e il sangue rende indissolubile, gli enti locali conservano tutti il proprio fine; ma subordinato al fine dello Stato, e questi, mentre assume l'amministrazione degli interessi generali e provvede ad essi direttamente, lascia ai comuni libertà d'azione in ciò che strettamente riguarda la località; ma libertà giuridicamente intesa, e cioè nel rapporto di coesistenza cogli altri comuni, nel rapporto di società collo Stato; poichè, come scrive il Gioberti, « il contrasto spe-

cifico del molteplice seco medesimo impedirebbe l' altra dote dell' universo, cioè l' euritmia e l' avvenenza di esso, quando la lite degli estremi a pace ed accordo non si recasse; il che non può accadere, se a ciascuno degli esseri gareggianti non viene assegnato un giro proprio e limitato d' azione, dove liberamente si eserciti, senza usurpare quello degli altri agenti, anzi cooperando con esso loro ad uno scopo unico e supremo » (1).

La sovranità adunque deve curare che non vengano mai meno questa limitazione necessaria nel rapporto di coesistenza e di società, e questa unità di indirizzo; e perciò, sono di assoluta competenza dello Stato le seguenti funzioni:

a) vigilare a che le leggi, emanate nell' interesse generale della società civile, siano rigorosamente osservate;

b) assicurarsi che le autorità locali, la cui autonomia è richiesta nello interesse stesso del buon andamento dell' amministrazione, estrinsechino la loro azione in quelle forme che sole sono guarentigia di indipendenza, di libertà e di buon volere;

c) vegliare a che gli enti locali nella loro libera attività non ledano il pari diritto a tutti gli altri identici enti spettante, non escano quindi dalla rispettiva sfera d' azione;

d) curare che non impediscano o ritardino il fine generale di tutto lo Stato, onde il bisogno qualche volta di ingerimento anche nell' amministrazione locale;

e) adempiere a tutti quei servigi d' indole generale che sono proprî della sovranità dello Stato e che perciò dallo Stato vengono esercitati.

Tutta l' azione adunque del supremo potere esecutivo si estrinseca in tre funzioni: *azione*, *controllo*, *tutela*.

Colla scorta delle leggi e delle disposizioni del supremo potere esecutivo, vediamo quale e quanta parte abbia il sottoprefetto in ciascuna di queste funzioni. Fin qui siamo nel campo dei

(1) *Del Primato morale e civile ecc.* Capolago 1846 p. 42.

fatti, ragion per cui, non potendo dubitare dell'altrui buona fede, vi è motivo a ritenere inscienti delle norme d'amministrazione che ci governano, coloro che sostengono essere il sottoprefetto un semplice *organo di trasmissione* e l'ufficio di sottoprefettura *un ufficio postale*. Anche le frasi hanno la loro fortuna; ma alcune, come ci dimostra il Manno, hanno una ragione storica nella mutazione del significato originario, queste invece da noi anzi citate, non servirebbero che a ritrarre una ben triste conseguenza, del come cioè avvenga certe volte, che la ragione istessa si renda schiava della parola, così che non pochi, allettati da una espressione, facciano di questa un assioma, senza chiedere a sè stessi su che quell'asserto si fonda (1). Alle parole cerchiamo adunque di opporre i fatti, alle frasi gli articoli delle leggi.

A. Funzioni delegate e provvedimenti d'urgenza

In ogni circondario vi è un **sottoprefetto** *che compie sotto la direzione del prefetto, 1.° le incombenze che gli sono commesse dalle leggi; 2.° eseguisce gli ordini del prefetto; 3.° provvede nei casi d'urgenza riferendone immediatamente al medesimo.*

---

(1) Come succede allorquando la notizia di un qualche avvenimento comincia a difondersi, che muta aspetto di bocca in bocca e ingigantisce sempre più nella immaginosa fantasia di mille narratori, così questa famosa frase, prudentemente limitata a pochi casi da quei primi che la usarono, divenne ben presto un assioma che erroneamente a tutte le attribuzioni si estese del sottoprefetto.

Gli è perciò che la frase stessa così crudemente riportata dalla stampa giornaliera, offre nei progetti legislativi presentati alla Camera, una intonazione alquanto più mite.

Così nel progetto 7 Dicembre 1876 leggiamo: *Perciò che concerne l'amministrazione le sottoprefetture sono poco più che un semplice organo di trasmissione....* oppure; *ove se ne tolgano pochi servizi che potranno senza inconvenienti concentrarsi nella prefettura; le sottoprefetture non vivono di vita propria, ma di funzioni delegate.....* e l'onor. Nicotera, sempre equo nella sua opposizione, affermava: *le sottoprefetture hanno reso ottimi servizi in materia di pubblica sicurezza.*

Così l'articolo sette della nuova legge comunale e provinciale, articolo che basterebbe da solo a distruggere l'asserto per cui il sottoprefetto sarebbe un semplice organo di trasmissione, come si desume dalle seguenti considerazioni:

a) Per quanto *eseguire gli ordini del prefetto* importi soggezione nel senso che all' ordine impartito conviene attenersi, ciò non toglie che non si tratti dell'esercizio di una funzione amministrativa, non importando a costituirla tale che l'autorità con cui si compie sia propria o dativa, provvenga cioè da diritto proprio di quel dato ufficio o derivi da delegazione altrui. Anche la funzione delegata può esser di somma importanza, può dar luogo ad atti che richieggano e speciali capacità e lungo tempo, può lasciare finalmente largo campo di scelta nell'adottare i mezzi di esecuzione.

È nella natura delle cose che, esistendo una gerarchia di funzionari addetti ad un determinato ufficio, quelli d'ordine superiore possano impartire disposizioni a coloro che da essi dipendono. Senza ciò nè la gerarchia avrebbe ragione di essere, nè l'amministrazione raggiungerebbe il suo scopo dell'armonia delle funzioni nella unità del governo.

b) I *provvedimenti d'urgenza* che il sottoprefetto può prendere sono molti e di somma importanza e spesso può verificarsi il bisogno di essi. È un'ampia facoltà che l'art. 7 concede al funzionario locale, non stabilendo alcun limite di materia, ma tutto lasciando al prudente criterio del sottoprefetto nei limiti, s' intende, delle leggi; ampia facoltà in quanto che l'articolo in questione contempla naturalmente il caso che si tratti di provvedimenti non demandati al sottoprefetto da leggi speciali e quindi all'infuori della sua solita competenza. Non vi sarebbe stato motivo infatti di accennare a tale facoltà speciale nei momenti d'urgenza, quando i provvedimenti stessi facessero parte essenziale delle attribuzioni al sottoprefetto affidate. Questa facoltà derivante dall'urgenza è sancita anche dall'art. 71 della legge sulle espropriazioni, del seguente tenore: *Nei casi di rottura di argini, di*

rovesciamento di ponti per impeto delle acque e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza, i prefetti ed i **sottoprefetti,** *previa la compilazione dello stato di consistenza dei fondi da occuparsi, possono ordinare la occupazione temporanea dei beni immobili che occorressero alla esecuzione delle opere all'uopo necessarie; si procederà colle stesse norme nel caso di lavori di questa natura dichiarati urgenti ed indifferibili dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici* (1).

c) Il sottoprefetto *esercita tutte le altre incombenze che gli sono commesse dalle leggi* e queste sono moltissime, esplicandosi in ogni ramo della funzione governativa e cioè nelle funzioni di *azione*, di *controllo*, di *tutela*, come dimostreremo tosto partitamente.

B. Funzioni nell'azione governativa

Per vedere se e quali siano le attribuzioni del sottoprefetto nei diversi rami dell'azione del potere esecutivo, conviene stabilire prima come questa azione si divida, allo scopo che nessun ramo di essa sfugga all'esame che ci proponiamo di fare.

Le materie amministrative si dividono in due classi, e cioè: *a)* **conservatrici,** in quanto hanno per oggetto la pura e stretta conservazione della società; tali sono la *polizia*, la *forza armata*, la *finanza*, *b)* **perfezionatrici,** in quanto mirano immediatamente al progresso e perfezionamento della società, e sono: *istruzione*, *industrie*, *lavori pubblici*. La *polizia* poi, che fa parte delle materie conservatrici, si distingue in *giudiziaria* e *amministrativa;* questa si suddivide in *polizia di Stato e civile* e la polizia civile, finalmente, comprende la *sanità*, la *beneficenza*, la *sicurezza pubblica* (2).

Ciò premesso, e conservando rigorosamente questa ripartizione di materie che comprende tutte le funzioni del potere

(1) Leggi 25 Giugno 1865 N. 2359 e 18 Dicembre 1879, N. 5188.
(2) Confr. De Gioannis. *Corso di Diritto Pubblico.* Firenze 1881.

esecutivo di cui il sottoprefetto è organo nel circondario, vediamo colla scorta delle leggi, dei regolamenti di pubblica amministrazione, dei decreti, dell' ordinanze, atti tutti che quando siano costituzionalmente emanati, hanno forza di Legge, quali siano le attribuzioni che ad esso sottoprefetto sono demandate in materia di *polizia giudiziaria*, di *polizia di Stato*, di *sanità*, di *beneficenza*, di *sicurezza pubblica*, di *istruzione*, di *industrie*, di *lavori pubblici*.

In tal guisa stabiliremo la importanza di questo funzionario nell'azienda dello Stato.

Polizia Giudiziaria. — Gli ufficiali di polizia giudiziaria esercitano le loro attribuzioni sotto la direzione del Procuratore Generale presso la Corte di Appello e del Procuratore del Re presso il Tribunale (art. 39 e 57 proc. pen.). Essi, o agiscono prima che il giudice istruttore intervenga, e quindi di propria iniziativa (1), o quando quest'ultimo è già intervenuto, e allora operano sussidiariamente in quanto vengano richiesti (2). Ne consegue che, non cessando essi di essere alla piena dipendenza dei **sottoprefetti**, (art. 57 proc. pen. e 1 legge P. S.) questi abbiano ad esercitare alla loro volta una funzione di direzione nel primo caso, una funzione sussidiaria nel secondo. Esercitano una funzione di direzione, perchè essi impartiscono necessariamente agli ufficiali di polizia giudiziaria le opportune istruzioni e i necessari suggerimenti e consigli perchè

(1) *Allorchè un crimine o delitto avrà lasciato traccie apparenti e ci sia pericolo che si disperdano, gli ufficiali suddetti dovranno senza ritardo accertarle, anche per mezzo dei periti se occorre...* (articolo 63 cod. proc. pen.). *Nel caso di flagrante reato... essi raccoglieranno le prove che potranno essere sull' istante somministrate relativamente ai fatti più importanti e, qualora vi sia pericolo nell'indugio, procederanno a perquisizioni nel domicilio degli imputati, e di ogni altra persona sospetta di connivenza* (art 64 ivi).

(2) *In caso di concorrenza del giudice istruttore con qualsiasi altro ufficiale di polizia giudiziaria, spetterà al giudice istruttore di procedere agli atti attribuiti alla polizia giudiziaria* (art. 79 ivi).

abbiano una guida, una norma, una unità di indirizzo nelle loro ricerche, nei loro atti; dispongono perchè il reo non possa sottrarsi colla fuga, e se nella fuga avesse già cercato la propria impunità, diramano tosto circolari telegrafiche perchè ne sia facile e pronto il rintraccio. Esercitano una funzione sussidiaria perchè sono in grado di fornire al giudice istruttore e alla autorità giudiziaria il corredo di molteplici cognizioni locali, l'aiuto di notizie e di elementi preziosi giacenti negli atti del loro ufficio, i mezzi perchè efficace sia l'azione stessa della Autorità Giudiziaria e nelle ricerche e nell'assicurarsi della persona del delinquente.

Polizia di Stato. — La polizia di Stato mira a prevenire i danni ed allontanare le offese che possono minacciare la esistenza politica della società. Ed ecco quindi una infinità di attribuzioni tutte proprie del sottoprefetto e a lui derivanti dall' articolo 1 della Legge di P. S. per il quale l'*amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal ministro dell'interno e sotto la sua dipendenza dai prefetti e* **sottoprefetti.**

Lo spirito pubblico che bisogna studiare per secondarlo nelle sue legittime aspirazioni, per prevenirne le possibili aberrazioni (1) i partiti politici che devono sempre mantenersi nella sfera della legalità, le società operaie, le quali dalla coesistenza di più individui in un unico volere posseggono una forza vantaggiosa per la classe degli artigiani, finchè ha uno scopo economico e morale, ma pericolosa ove da questo campo uscisse (2); tutto ciò

---

(1) Lo spirito pubblico generato dalla pubblica opinione è soggetto a tutti gli eccessi delle passioni dominanti, e a tutti i delirj della debolezza. È questo spirito un' atmosfera elastica che circonda lo Stato politico e come l'atmosfera terrestre va egli pure soggetto ad alterazioni ad uragani, e variazioni funeste. (De Simoni - *Diritto pubblico di convenienza politica*, Como 1807, p. 153).

(2) È osservazione sostenuta dalla esperienza, che le persone aggregate ad un cert' ordine distinto, ascritte ad una certa classe speciale, conservano tra esse una strettissima fratellevole unione, seguono per lo più le

offre ampia materia di attribuzioni al funzionario locale. È una continua vigilanza che occorre, uno studio continuo che si esige in tutte le manifestazioni dell'umana libertà, in tutte le forme che può prendere il sacro diritto che dall'istinto della sociabilità umana deriva, in tutte le relazioni necessarie tra la politica costituzione e il cittadino che alla cosa pubblica prende parte: dal diritto di ricorso, di petizione, di suffragio, al più alto grado di rappresentanza politica. Queste funzioni richieggono sano criterio, acutezza di mente, previdenza, pratica, e sopra tutto, prudenza e tatto vuoi nell'operare, vuoi nel riferire, per non ledere alcun diritto da una parte, per non trarre dall'altra in inganno l'autorità centrale che dee raccogliere tutti gli elementi indispensabili ad un continuo ed esatto criterio della realtà delle cose; è il *nosce te ipsum* applicato allo Stato.

Dalla conoscenza delle condizioni, le misure di difesa pacifiche o repressive secondo i casi; una infinità quindi di attribuzioni intese a prevenire i disordini, ad arrestarne il movimento, a impedire ogni manifestazione sediziosa, a reprimere ogni avvenimento sovversivo.

Sanità pubblica. — Colla nuova legge (1) vennero meno le attribuzioni spettanti al sottoprefetto nella sua qualità di membro del consiglio sanitario circondariale; ma, come organo del potere esecutivo nel circondario, egli ha sempre tre ordini di attribuzioni, cioè di vigilanza, di direzione e di esecuzione, perchè *la tutela della sanità pubblica spetta al Ministero dell'Interno e sotto la sua dipendenza ai Prefetti e* **sottoprefetti** (art. 1) *e perchè il Sindaco è incaricato di provvedere sotto la direzione delle Autorità superiori agli atti che nello interesse della igiene pubblica*

---

medesime massime, e tracce morali e politiche, s'investono di un medesimo impegno, partito ed entusiasmo, s'infatuano degli stessi pregiudizi, contraendo i medesimi vizi e difetti morali politici (De Simoni - Opera citata pag. 136).

(1) Legge 22 dicembre 1888, N. 5849.

gli sono attribuiti o commessi in virtù delle leggi e dei regolamenti. (132 Legge com.)

La vigilanza che il sottoprefetto esercita in materia di sanità è di due specie: l'una riguarda l'esatto adempimento delle leggi e dei regolamenti sanitarii, e comprende la loro osservanza da parte di tutti, l'esercizio delle professioni sanitarie, gli atti dei sindaci, le deliberazioni dei consigli relative ad argomenti interessanti la pubblica igiene, le ommissioni da parte delle autorità locali di ciò che loro incombe in materia di sanità; l'altra si riferisce alle condizioni igieniche locali, e consiste nel raccogliere notizie sulle malattie che si sviluppassero, sulle cause probabili di insalubrità e sui conseguenti pericoli di diffusione in seguito a circostanze locali ed anche a cause esterne (1). Nel primo caso alla vigilanza tien dietro la coazione nei diversi modi in cui questa può esercitarsi, richiamando le persone private ed i funzionari all'osservanza della legge e all'adempimento dei loro doveri, ed ove occorra, denunciandoli all'autorità competente; nel secondo caso segue una serie di misure preventive, di provvedimenti d'urgenza, di funzioni di propria iniziativa, di tutte insomma le attribuzioni di direzione e di esecuzione al sottoprefetto demandate e in forza degli articoli sopra riportati e in dipendenza dell'art. 7 della legge comunale che tratta delle sue attribuzioni in genere.

Come funzionario dipendente dal prefetto, deve informare il suo Superiore su tutto ciò che interessa la pubblica igiene, sia in via straordinaria, ogni qualvolta si presenti qualche fatto degno di nota; sia periodicamente, con apposite relazioni prescritte dai regolamenti. In queste egli solo è in grado di offrire posi-

---

(2) Da ciò una continua funzione di vigilanza e di iniziativa sulla polizia dei cimiteri, sulla salubrità degli stabilimenti pubblici, sulla polizia stradale, sulla salubrità dei luoghi (da cui la applicazione della legge sulle bonifiche, di quella forestale, delle norme relative alla coltivazione del riso) delle abitazioni, degli alimenti, sulla regolare tenuta delle farmacie e sulla vendita abusiva dei medicinali, sull' esercizio delle professioni sanitarie ecc.

tive notizie sull'andamento dei servigi sanitari e fare opportune proposte nello interesse della igiene locale, funzione questa che per la nuova legge sanitaria egli avrà in comune col medico provinciale. In quanto poi nel suo circondario vi sia uno scalo o porto, egli esercita anche la vigilanza sul servizio di sanità marittima, e per delegazione del prefetto, firma le patenti di sanità e i permessi di cabotaggio e invigila sugli uffici sanitari.

Altre attribuzioni demandano al sottoprefetto le vecchie leggi e i regolamenti sul servizio vaccinico (1).

La direzione generale delle vaccinazioni attribuita al Ministero dell' Interno sarà sotto la sua dipendenza esercitata dai Governatori e dagli Intendenti **(sottoprefetti)** (2). *Ai Governatori ed Intendenti spetta in ispecial modo di invigilare per la esatta esecuzione delle leggi sulla vaccinazione* (3).

Beneficenza pubblica. — L'azione amministrativa in materia di pubblica beneficenza dee limitarsi a tutelare e favorire il libero esercizio di essa, per cui necessariamente le attribuzioni del sottoprefetto in tal materia si limitano alla sorveglianza. *Infatti il ministro dell' interno invigila al regolare andamento delle amministrazioni delle Opere Pie, ed ove occorra anche per mezzo di speciali delegati, esamina e riconosce se vi sono osservate le leggi, gli statuti e i regolamenti che le concernono. Invigila pure i comitati di soccorso e le altre istituzioni mantenute per mezzo di temporanee oblazioni di privati e le fondazioni di am-*

(1) Le leggi 1865 e 1874 sulla sanità nulla hanno abrogato delle antiche disposizioni in questa materia. La recente legge sanitaria del 22 dicembre 1888 N. 5849, all'art. 51 dichiara soltanto: *La vaccinazione è obbligatoria e sarà regolata da apposito regolamento.*

(2) Art. 3 della legge 20 novembre 1859, N. 3792. — Negli stati di S. M. il Re di Sardegna le provincie equivalevano agli attuali circondari. Così si avevano gli Intendenti di Acqui, d'Alessandria, d'Alba, d'Aosta, Biella, Casale, Oristano, ecc.

(3) Art. 1, Regolamento 18 dicembre 1859, N. 3819.

ministrazione meramente privata, per l'adempimento degli obblighi assunti e per impedire ogni abuso della confidenza pubblica (art. 20 e 3 della Legge 3 agosto 1862 N. 753). Ora, meno il caso eccezionale dall' invio di apposito delegato, il Ministero non può esercitare la sua vigilanza che col mezzo dei suoi organi necessari, fra i quali è il **sottoprefetto**. È una competenza quindi che al sottoprefetto deriva in conseguenza della ordinaria gerarchia del personale amministrativo, per cui l'autorità centrale nell' esercizio delle sue attribuzioni opera col mezzo dei suoi organi locali. Così l'art. 1 del regolamento 27 novembre 1862 N. 1007 dichiara che *la sorveglianza delle Opere Pie spetta all'autorità governativa*, espressione questa generica che abbraccia tutti i funzionari del ministero dell'interno rivestiti di autorità. Più particolarmente si esprime poi l' articolo 22 della legge più sopra citata : *I prefetti e* **sottoprefetti** *potranno in ogni tempo far procedere alla verificazione dello stato di cassa dei tesorieri e contabili delle Opere Pie.*

Da queste varie disposizioni emerge chiaro come ai sottoprefetti incomba di vegliare : che nessun lascito avente carattere di pubblica beneficenza rimanga lettera morta o svanisca ; che le congregazioni di carità e le particolari amministrazioni delle opere pie provvedano regolarmente nei limiti della legge ; che niun danno derivi all'ente morale da esse amministrato ; che siano presi, ove occorra, i provvedimenti dall'Autorità superiore nell'interesse della conservazione del patrimonio dei poveri.

Appunto per questa conservazione la competenza del funzionario locale non si esplica soltanto nei casi tassativamente dalla legge stabiliti o sugli atti soltanto alla sua approvazione soggetti ; ma anche come conseguenza della attribuzione a lui in genere demandata di vigilare a che tutte le leggi da tutti siano rigorosamente osservate. Così *gli atti d' asta delle Opere Pie non sono esecutori se il prefetto o* **sottoprefetto** *non ne ha riconosciuta la perfetta regolarità mediante l'apposizione del* **visto**, importando impedire che atti irregolarmente compiuti e quindi privi

di efficacia legale abbiano corso contro il disposto della legge e lo scopo a cui essa intende (1).

Pubblica sicurezza. — In ogni pubblico servigio dee distinguersi l'azione dell'agente da quella del funzionario che dirige questa azione e che perciò, pur lasciando entro certi limiti una legittima libertà ai propri dipendenti, imprime la sua volontà al movimento del servigio di cui trattasi, riveste della propria autorità, che dalla legge gli deriva, gli atti a tal servigio appartenenti, e conserva intatta tutta la responsabilità dell'eseguimento della funzione ch' egli in gran parte esercita anche per mezzo d' altri. Quest' alta direzione il sottoprefetto ha appunto in materia di pubblica sicurezza per il disposto dei seguenti articoli della recente legge (2):

L'Amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal ministro dell'interno e sotto la sua dipendenza e direzione dai prefetti e **sottoprefetti**. *Essa viene esercitata sotto la dipendenza e direzione dei prefetti e* **sottoprefetti** *e secondo l'ordine gerarchico, dai questori ispettori, delegati ecc. (art. 1).*

Gli uffici .... circondariali di P. S. fanno parte integrante della sottoprefettura presso la quale sono stabiliti (art. 2).

Duplice è la funzione della pubblica sicurezza essendo due gli scopi immediati, cioè prevenzione e repressione. Nel primo caso applica una serie di disposizioni di legge le quali contemplano fatti che per sè stessi sono innocui ma che possono dar luogo facilmente a qualche infortunio, ovvero offrire l'op-

---

(1) A quest' uopo pertanto è necessario e legale di adottare, anche per gli appalti delle opere pie, il sistema del *visto* per parte del prefetto o del sottoprefetto, qual è prescritto negli appalti dei Comuni, in forza dell'art. 59 del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, tenuto conto delle ragioni di analogia e del fine da conseguire con mezzi adeguati e certi, vegliando all' osservanza della legge, senza recare offesa all' autonomia delle amministrazioni locali. Vorranno quindi i signori prefetti invitare... ecc. (Circolare Ministeriale 22 Agosto 1874 N. 25290).

(2) Legge 23 Dicembre 1888, N. 5888.

portunità di delinquere, sorveglia tutto e tutti, specialmente certe classi di persone fra le quali il reato è più facile, certi luoghi dove l'occasione più spesso si presenti di esso o dove un pericolo più facilmente sovrasti. Nel secondo caso mira alla repressione dei fatti quando abbiano avuto un principio di esecuzione, impedendone la prosecuzione anche colla forza; custodisce i rei e sovviene a pubblici e privati infortuni. È una funzione di tutela che esercita il sottoprefetto, la quale, o risguarda immediatamente *l'ordine pubblico* e si esercita quindi sulle riunioni, sugli spettacoli pubblici, sulle rappresentazioni teatrali, sulle professioni e industrie che possono valere di mezzo alla pubblicità; o ha per oggetto immediato i *diritti privati*, e si estrinseca allora sugli stabilimenti e officine pericolose, sulla circolazione delle persone nello Stato, sui pesi e sulle misure, sulle carceri e sugli altri stabilimenti di repressione.

Tante, e così svariate, e importanti sono le attribuzioni della P. S., e la direzione dei corrispondenti servigi richiede tale e tanta attività, avvedutezza, e capacità che non occorre, mi sembra, scendere a più minuti particolari per dimostrare che chi ha questa direzione non è un semplice organo di trasmissione e l'ufficio di sottoprefettura al quale *come parte integrante* appartiene la P. S. non è un ufficio postale.

Il sottoprefetto ha il dovere di riferire al prefetto su quanto interessa la P. S., può anche eventualmente chiedere o ricevere istruzioni ed ordini dal suo superiore immediato, ma ha anche una iniziativa tutta propria, una propria autorità, per cui agisce e funziona, dà ordini, impone divieti, opera ricerche, pratica indagini, prende provvedimenti, salvo soltanto il diritto di ricorso in via gerarchica a chi si ritenga leso nei suoi diritti da un atto qualsiasi di lui (1).

---

(1) L'on. Nicotera, come abbiamo avuto occasione di ricordare altrove, nella sua relazione diceva: *Le sottoprefetture hanno reso ottimi servizi in materia di pubblica sicurezza, e il Ministero è ben lontano dal disconoscerli.*

La direzione delle carceri giudiziarie, che contempla tutto il regime interno relativo ai locali, alle forniture, alle persone dei carcerati, e quindi la sicurezza, la salubrità, il trattamento, il lavoro, la disciplina, l'osservanza degli obblighi da parte dell' impresa fornitrice, e una continua vigilanza e periodiche ispezioni, e visite improvvise e opportune disposizioni, e frequenti rapporti al Ministero e una speciale contabilità e perfino l'esercizio di una funzione giudicante nel Consiglio di disciplina, ha già da per sè sola una rilevante importanza specialmente in moltissimi capoluoghi dove molti sono i rinchiusi (1).

Pesi e Misure. — Merita poi si faccia menzione di alcune importanti attribuzioni demandate al sottoprefetto riguardo ai pesi e alle misure (2). — In questa materia amministrativa, il cui scopo è guarentire la libera e onesta compra-vendita, perchè ne derivi facilità dei minuti scambi, il sottoprefetto ha un triplice ordine di funzioni e cioè funzioni di *sorveglianza*, di *esecuzione*, di *decisione*, nelle quali, si può dire, ch'egli non dipenda nemmeno dal prefetto, ma direttamente dal Ministero di Agricoltura Industria e Comm. - Il citato regolamento infatti contiene le seguenti disposizioni:

I Prefetti e **sottoprefetti** *..... sorveglieranno l' esecuzione della legge metrica e dei relativi regolamenti (art. 126). Negli uffici di Prefettura e Sotto-prefettura saranno custoditi i campioni dei pesi e delle misure (art. 28). Nel mese di dicembre d'ogni anno un delegato della Prefettura o Sotto-prefettura verificherà la esistenza di tutto il materiale presso il verificatore ed il suo stato di conservazione (art. 24).*

Un manifesto sarà pubblicato dal Prefetto o Sotto-prefetto in ogni circondario per fissare i giorni in cui dovrà esser eseguita la verificazione periodica (art. 54). Il Prefetto o **sottoprefetto provve-**

---

(1) Regolamento 27 Gennaio 1861 N. 4681 e R. D. 27 Luglio 1873 N. 1511.

(2) Regolamento 20 ottobre 1879, N. 2188.

derà d' ufficio *alla formazione degli stati* (utenti pesi e misure) *mancanti* (art. 70).

In caso di disparere tra il verificatore e la giunta municipale nello stato degli utenti, **la controversia sarà definita dal** *Prefetto o* **sottoprefetto** (art. 59). *Il Prefetto o* **il sottoprefetto decide** *sulla domanda del contravventore* **per far cessare il procedimento penale** (art. 136).

Forza armata. — La forza armata esige una serie di servigi amministrativi diretti alla sua formazione, conservazione, istruzione e via dicendo, che sono affidati a speciali autorità, onde una speciale circoscrizione militare.

Sono però molte e importanti le funzioni del sottoprefetto, dirette appunto alla formazione di questa forza, mediante le operazioni di leva; funzioni che egli esercita, in parte, come presidente del Consiglio di leva, ed in parte, come sottoprefetto e nell' esercizio delle quali egli dipende immediatamente dal Ministero della guerra e con esso direttamente corrisponde senza il tramite del prefetto. Le sue attribuzioni in tale materia sono regolate dal testo unico delle leggi sul reclutamento approvato con R. Decreto 17 agosto 1882 N. 957 e dal relativo regolamento, modificato in alcune parti con posteriori decreti.

Da queste fonti rileviamo le seguenti disposizioni:

Il Ministero della guerra provvede e sopraintende a tutte le operazioni della leva militare. **La direzione** *di queste operazioni è in ciascun circondario* **affidata al** *rispettivo prefetto e* **sottoprefetto** (art. 12, testo unico).

Sotto la direzione loro un commissario di leva sarà incaricato di eseguire le varie incumbenze relative alla leva (art. 15 id.).

In ciascuna Prefettura e Sottoprefettura vi sarà un ufficio di leva con protocollo distinto e separato da tutti gli altri uffici (§ 524 Reg.).

I Prefetti e Sottoprefetti invigileranno per la regolare tenuta di questo ufficio e procederanno al termine delle operazioni di ciascuna leva ad una formale ispezione dello stesso (§ 127 Reg.).

Come presidente del Consiglio di leva, compila e *pubblica il manifesto dell' ordine della chiamata alla leva* (art. 32 testo unico) *e la dichiarazione del discarico finale* (art. 76) *come pure lo stato degli iscritti* (128), *procede al riparto del contingente per tutti i mandamenti del circondario* (art. 132), *convoca i membri, dirige le operazioni, le discussioni, mantiene l' ordine* (§§ 71, 148, 153).

Insieme poi agli altri membri del consiglio, e cioè nelle adunanze di esso, prende parte a tutte le operazioni dell'esame definitivo e dell' arruolamento e quindi alle decisioni di riforma, esenzione, surrogazione, esclusione, rimando, assegnazione di categoria e via dicendo.

Indipendentemente poi dagli altri membri del Consiglio di leva, ma nella sua qualità di presidente di esso, e anche semplicemente come sottoprefetto, prende decisioni, adempie a molteplici funzioni, esercita la necessaria vigilanza, dà pareri, accorda o rifiuta speciali autorizzazioni. Infatti, in caso di doppia iscrizione, *il prefetto o* **sottoprefetto** deciderà *su quale lista l' iscritto debbasi mantenere* (§ 48) *può* accordare *agli inscritti di leva di esser sottoposti a visita dinanzi al consiglio di leva del circondario nel quale risiedono* (§ 214) *può* ordinare *l' arresto di coloro che furono dichiarati renitenti, anche prima della pubblicazione della lista* (§ 578) denuncia *al procuratore del Re gli individui incorsi in certi reati* (§ 611) appella *alla Corte d' appello e* ricorre *anche in cassazione contro le sentenze pregiudicevoli al servizio di leva* (§ 444) provvede *per la presentazione dei surroganti* (§ 263) riunisce *il consiglio di leva, senza che occorra speciale autorizzazione, per decidere sulla sorte del renitente che, a qualunque autorità si costituisca, dee a lui venir indirizzato, in quanto da lui dipenda per fatto di leva* (§§ 595, 597, 627) *sulla* proposta *di esso il Ministro della guerra provvede al passaggio dalla I alla II categoria di coloro che risultano in eccedenza al contingente stabilito* (art. 74) *spedisce al Ministro della guerra le domande per visita all' estero, unendovi* il suo parere *sulla convenienza o non di secondarle* (§ 214).

Finalmente, in qualsiasi tempo, concorre anch'egli alla conservazione dell'esercito, impedendo l'emigrazione di coloro che sono soggetti al servizio militare, col rifiutar loro il passaporto le quante volte non ottengano autorizzazione dal Ministero della guerra, e, dal canto suo *autorizza*, o meno l'emigrazione degli iscritti di leva, poichè *niun giovane dall' anno in cui compie il XVIII anno di età e fino a che non abbia fatto constare di aver soddisfatto all' obbligo della leva può conseguire passaporto per l'estero senza* l'autorizzazione *del prefetto o* **sottoprefetto** *che ha per delegazione del Ministero la facoltà di accordarla o negarla* (§ 612).

Finanze. — La finanza pubblica comprende le spese da farsi, i mezzi per provvedere ad esse, l'applicazione delle rendite alle spese, cioè la gestione e la contabilità relativa.

Ora il fissare le spese, e i mezzi per provvedervi è competenza del potere legislativo, e la gestione delle finanze dello Stato e la relativa contabilità sono funzioni proprie del potere centrale. La serie dei servigi relativi alle finanze, che trovano la loro materia nel territorio dello Stato, viene disimpegnata da appositi funzionari, i quali agiscono in una propria e speciale circoscrizione. È naturale adunque che in tale argomento sia limitata assai l'ingerenza del sottoprefetto. Ed infatti la sua azione in materie di finanze pubbliche si esercita direttamente soltanto sui comuni ed entra perciò nella categoria delle funzioni di controllo sull'amministrazione comunale, di che tratteremo (pagina 50). Riguardo invece alle finanze dello Stato la sua competenza è indiretta, e si risolve in una funzione sussidiaria alle competenti autorità finanziarie, funzione che gli deriva in generale dalla sua qualità di autorità di P. S. che deve sorvegliare l'esecuzione di tutte le leggi, e quindi anche delle leggi di finanza, per denunciare le infrazioni a chi di ragione, e in particolare, gli è demandata da speciali disposizioni contenute nelle varie leggi finanziarie. Così, per citarne alcune soltanto, ricorderemo che la legge 13 settembre 1874

N. 2077 sulle tasse di bollo prescrive che *tutti i funzionari dell' ordine amministrativo debbano denunziare agli uffici del bollo o del registro le contravvenzioni commesse sugli atti che loro venissero presentati* (art. 51). *Le liquidazioni della tassa di abbonamento in pubblici spettacoli sono fatte tra il concessionario e il ricevitore in concorso e coll' approvazione dell' autorità di P. S.*

Per il regolamento 25 settembre 1874 N. 2127, come autorità che vista i contratti e i verbali d'asta, *deve notificare entro otto giorni la emessa approvazione alla Intendenza* (art. 14).

Per il regolamento 7 settembre 1887 N. 4948 sulla tassa di fabbricazione delle polveri piriche, il sottoprefetto, come autorità di P. S., *rilascia i permessi in certi casi* (art. 68) e in generale vigila alla esatta osservanza del regolamento e ha facoltà di operare le necessarie verificazioni nei locali ove si fabbrica ecc. (art. 76 e 77).

È importantissima poi l' azione sussidiaria del sottoprefetto nelle attribuzioni demandate al Capo della provincia per la riscossione delle imposte. È il prefetto che approva i consorzi per la riscossione del dazio consumo e quelli per la esazione delle imposte dirette in genere; ma la formazione di questi enti collettivi richiede l' accordo di vari Comuni contermini. Chi li istruisce chi li indirizza e li persuade, e concilia le reciproche esigenze e li unisce in un solo volere; chi in una parola prepara le basi di questi consorzi è il sottoprefetto, come quello che è in grado di farlo per ragioni di vicinanza e di rapporti, per opportunità di convegni in un centro a tutti comodo e conveniente, dove verbalmente si possono decidere tante controversie più facilmente e più presto.

Istruzione, Industrie, Lavori Pubblici. — Quantunque le leggi speciali che regolano queste materie non chiamino espressamente il sottoprefetto ad esercitare una serie coordinata di funzioni, pure sarebbe inesatto affermare che il sottoprefetto sia in tali argomenti un organo di trasmissione, o che manchi in essi di una propria azione.

Non è organo di trasmissione, poichè per molti di questi servigi vi sono appositi funzionari locali, come l' ispettore scolastico e lo ispettore forestale, i quali direttamente si occupano delle materie loro affidate e direttamente corrispondono coi loro superiori. Di più, in tutti i servigi esclusivamente demandati al prefetto, vi è un rapporto diretto immediato tra il prefetto in essi competente e gli interessati o vi è l'intromissione del sottoprefetto.

Nel primo caso gli interessati devono rivolgersi direttamente alla prefettura e non al sottoprefetto, (il che si risolverebbe soltanto in una frode a danno del Ministero delle Poste), come p. e. succede per lo svincolo delle indennità di espropriazioni.

Nel secondo caso la intromissione non è superflua, ma ha lo scopo della conveniente preparazione, che il più delle volte non può farsi che nella località.

Ed è questa una importante attribuzione, perchè la determinazione del prefetto è il risultato di questo lavoro preventivo che appresta gli elementi della decisione.

Non è, ripetiamo, organo di trasmissione, perchè nella sua qualità di rappresentante del Governo, devė curare a che tutte le leggi siano da tutti eseguite; nè ve n' ha alcuna sulla quale il sottoprefetto non abbia ad esercitare la propria vigilanza. In occasione della sua funzione di controllo sulle amministrazioni comunali, esercita una propria azione di iniziativa anche su questi servizi, o proponga al Consiglio un argomento da discutersi, o sospenda o approvi una deliberazione a tali servigi relativa, o dia consigli o norme all'autorità locale. Finalmente, per la sua posizione nella località, egli diventa la fonte naturale alla quale e inferiori e uguali devono attingere e attingono di fatto informazioni e pareri, alla quale si rivolgono o per la istruzione o per quella cooperazione necessaria agli altri funzionari locali ai quali specialmente sono demandati tali servigi. Ciò per quella colleganza di azioni indispensabile all'andamento della cosa pubblica, considerata complessivamente.

Non bisogna infatti dimenticare che fra i diversi funzionari dello Stato, a qualunque ordine appartegano, vi è e vi deve essere un concorso di azioni, uno scambievole rapporto di intelligenze, un aiuto reciproco, un accordo, poichè con ciò solo si ottiene la unità nella varietà dei servigi. In questa materia il sottoprefetto, come colui che è a capo del circondario ed ha sotto di sè tanti servigi, e possiede quindi per eccellenza nella località mezzi opportuni sotto ogni riguardo, il sottoprefetto, dico, è in grado di compiere una infinità di atti che possono occorrere alle altre autorità locali.

A questo riguardo, molto previdentemente ed opportunemente il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, nelle Istruzioni per l'amministrazione forestale dello Stato, emanate col Decreto 4 novembre 1879, sancisce questo obbligo di colleganza fra le varie autorità prescrivendo ai sottoispettori, in occasione delle visite che devono fare nei boschi, *l'obbligo di conferire per quanto sia possibile con i funzionari amministrativi e giudiziari per aver notizie sull'andamento del servizio* (art. 49). Da questa e da altre analoghe disposizioni qui appresso riportate, si rileva come il sottoprefetto eserciti in tutti i rami della amministrazione, dove non ha una azione diretta e propria, una funzione sussidiaria indispensabile all'autorità dello Stato, poichè « avendo esso una rigorosa personalità ed unità, non può aver nulla d' isolato nel suo regime ; e però esige che tutte le autorità non solamente operino entro la sfera delle proprie attribuzioni, ma eziandio si diano mano scambievolmente onde far procedere il governo con ordine ed unità, senza confondere la divisione costituzionale dei poteri » (1).

Riguardo all'**istruzione**, *vigila* sulla condotta del personale, sullo adempimento dell'obbligo della istruzione obbligatoria e concorre alla coazione della legge che la impone, col rifiutare il

(1) Romagnosi. *Principî fondamentali del diritto amministrativo.* Firenze 1832, pag. 21.

porto d'armi ai genitori che alla legge stessa non ottemperano; *controlla* e regola l'operato dei comuni circa gli stipendi assegnati ai maestri (1) e le condizioni del fabbricato scolastico; *informa* su tutto ciò che può interessare il governo, o di propria iniziativa, o in seguito a richiesta; *coadiuva* l'ispettore scolastico circondariale nell'esercizio delle funzioni di lui e, per espressa disposizione legislativa, dà intorno al censimento e *ai bilanci comunali tutte le notizie statistiche o finanziarie richieste per la classificazione delle scuole* (2); coadiuva pure il delegato scolastico al quale incombe promuovere col concorso delle potestà locali la istituzione di scuole elementari, ove per la legge il municipio non ha obbligo di mantenerle; come pure di scuole serali e festive e di biblioteche popolari (art. 60 R. Decreto 3 novembre 1877 n. 4152).

Riguardo ai **lavori pubblici** *vigila* a che siano osservate le norme di polizia stradale, della polizia sulle acque pubbliche, e a che siano sotto ogni aspetto eseguiti gli ordini superiori: *controlla* l'operato dei comuni in materia di opere pubbliche, curando che sia provveduto agli stanziamenti relativi in bilancio, che venga osservata la legge sulle strade comunali obbligatorie, rivede gli atti d'asta e i contratti; *informa* sull'andamento di tutti questi servigi e promuove gli opportuni provvedimenti, rivelando circostanze e bisogni che altrimenti potrebbero essere ignorati. In questa materia poi dei Lavori pubblici, il sottoprefetto ha una funzione di controllo assai estesa, poichè l'art. 48

(1) L' *ispettore scolastico dà opera presso le podestà competenti* (e quindi per i bilanci che non eccedano il limite legale della sovraimposta, presso il sottoprefetto) *che non siano approvati i bilanci dei municipi, quando non sono stanziate le somme necessarie all' adempimento dell'obbligo dell'istruzione elementare* (art. 57 R. Decreto 9 novembre 1875 n. 41 52).

(2) Art. 118 del Regolamento unico per l'istruzione elementare approvato con R. Decreto 16 febbraio 1888. L' art. 116 del precedente Regolamento 15 settembre 1860 richiedeva anche il *parere* dei sottoprefetti sulla suddetta classificazione.

e l'art. 118 della legge sui LL. PP. prescrivono riguardo ai Consorzi stradali e idraulici: *Le attribuzioni e le deliberazioni dell'assemblea generale e del Consiglio d'amministrazione sono regolate e rese esecutorie nei modi e colle formalità prescritte per i consigli e le giunte comunali.* Per la importanza e natura di tali attribuzioni ci riferiamo adunque, per non ripeterci, a quanto abbiamo esposto circa il controllo degli atti dell'amministrazione comunale. Inoltre gli articoli 7 ed 8 della legge sulle espropriazioni dispongono:

Gl'Ingegneri, gli Architetti ed i Periti incaricati della formazione del progetto di massima, potranno introdursi nelle proprietà private, e procedere alle operazioni planimetriche e ad altri lavori preparatorii dipendenti dal ricevuto incarico, purchè siano muniti di un decreto del Prefetto o del **sottoprefetto,** *nella cui Provincia o Circondario debbonsi fare le suddette operazioni, e ne sia dato tre giorni prima avviso ai proprietarii.*

I Prefetti ed i sottoprefetti, prima di rilasciare tale Decreto, dovranno accertarsi se gli studi furono debitamente autorizzati dall'Autorità competente nei casi in cui ciò è richiesto.

In caso di opposizione alle dette operazioni *la denuncia sarà fatta all'Autorità giudiziaria competente, dal Prefetto o dal* **sottoprefetto.**

Riguardo alle **industrie** finalmente, il sottoprefetto fornisce al Governo le notizie opportune, mediante relazioni trimestrali, sullo stato delle campagne, sul bestiame, sulla produzione, sulla condizione delle classi operaie e via dicendo. *(Istruzioni ministeriali).*

In particolare egli esercita sulle privative industriali tutte le attribuzioni che sono conferite al prefetto (1); è chiamato a formar parte degli uffici di vigilanza, istituiti per le società e istituti di credito sottoposti all'autorizzazione governativa, poichè dispone la legge: *Laddove in una medesima Provincia sono*

(1) R. Decreto 31 Gennaio 1864 N. 1674.

più Camere di commercio, l'ufficio d'ispezione potrà esser circondariale e il **sottoprefetto** *farà l'ufficio del prefetto* (1).

È tenuto a informar direttamente e per telegrafo il Ministero di A. I. C. appena sia a notizia della presenza della fillossera sopra qualsiasi pianta di vite (2). A lui direttamente il Ministero stesso anticipa i fondi per provvedere alle spese di distruzione ed egli direttamente al Ministero trasmette i resoconti ogni 15 giorni (3).

Il sottoprefetto in persona presiede la prima adunanza del Comizio agrario (art. 6), munisce del suo visto e trasmette direttamente al Ministero la corrispondenza e, trattandosi di proposte amministrative, vi aggiunge il **suo parere** (art. 9) (4).

E poichè relativamente alle industrie l'azione del governo è indiretta, le funzioni fin qui ricordate comprendono tutto quanto si può in argomento pretendere dall'autorità locale.

C. Funzioni di controllo sugli enti locali

Il controllo contempla due elementi, cioè la *forma* e la *sostanza*. Ogni provvedimento infatti della autorità comunale è la estrinsecazione della volontà di chi può prenderlo e perciò, come in ogni atto umano che debba produrre conseguenze giuridiche, bisogna esaminare se chi prende quella determinazione è capace giuridicamente di prenderla (competenza); se quella determinazione, quale appare estrinsecamente, è la effettiva manifestazione della volontà del soggetto competente (forma); se la volontà così manifestata non sia per avventura contraria a qualche legge (merito). Il controllo quindi degli atti dell'autorità comunale riguarda la *competenza*, la *forma*, il *merito*.

Per vedere quali siano in tali argomenti le attribuzioni del sottoprefetto è mestieri considerare che nell'ente pubblico la

(1) R. Decreto 5 settembre 1869 n. 5256.

(2) Art. 5 Legge 31 luglio 1881 n. 380.

(3) Art. 37 a 39 Regolamento 6 novembre 1881 n. 506.

(4) R. Decreto 23 Dicembre 1866 e 22 Giugno 1879.

volontà è disgiunta dall' azione e che perciò, al Consiglio comunale sempre, alla Giunta in certi casi, è demandato il deliberare, al Sindaco l' eseguire. La volontà dei Consigli e delle Giunte deve imprescindibilmente essere consegnata in appositi verbali di cui la Legge stabilisce la forma; l' azione del Sindaco invece non ha questa necessità e può esercitarsi quindi tanto per iscritto che altrimenti. Fra gli atti comunali adunque possiamo avere: 1.° una deliberazione del Consiglio o della Giunta, 2.° un contratto o un verbale d' asta o un altro atto scritto qualsiasi compilato o firmato dal Sindaco; 3.° un fatto di quest' ultimo non consegnato in inscritto.

Io non so vedere, all' infuori di questi, altri casi in cui l'azione dei comuni possa estrinsecarsi, per cui, quando avessi dimostrato che il controllo del sottoprefetto si estende agli anzidetti fatti, avrei dimostrato pure che esso comprende tutte le manifestazioni della attività comunale. Questa dimostrazione torna assai facile, poichè la nuova legge comunale, al pari della precedente, demanda al sottoprefetto una serie di attribuzioni di controllo e sugli atti e sulle ommissioni dei comuni, alcune delle quali espressamente, altre deducibili dallo spirito della legge, come risulta dal disposto dei seguenti articoli:

Un esemplare dei processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte comunali, escluse le deliberazioni relative alla mera esecuzione di provvedimenti prima deliberati, sarà a cura dei sindaci trasmesso ai prefetti e rispettivamente ai sottoprefetti entro otto giorni dalla loro data (art. 161).

Il Prefetto ed il **sottoprefetto** *esaminano se la deliberazione: 1. sia stata presa in adunanza legale e con l'osservanza delle forme che la legge prescrive; 2. se con esse siansi violate disposizioni di legge,* (art. 162).

Nè l'esame del sottoprefetto si limita già ad una semplice constatazione di fatto, intesa a richiamare su di esso la attenzione dell'autorità comunale perchè corregga gli atti propri, o l'attenzione del Prefetto, perchè provveda; ma importa una funzione di decisione sulla legalità o meno dell'atto, contro la

quale non vi è altro rimedio che il ricorso in via gerarchica, e il cui effetto immediato, fino a contraria decisione superiore, è quello di dar efficacia legale all'atto consigliare o sospenderne gli effetti, come si evince dai seguenti articoli:

La deliberazione diventa esecutiva se è rimandata col visto del prefetto o del **sottoprefetto** (esecutorietà espressa) *o se il decreto di sospensione non è pronunziato entro il termine di 15 giorni* (esecutorietà tacita).

Se il **sottoprefetto** *entro quindici giorni...... sospende con decreto motivato l'esecuzione della deliberazione, il decreto viene immediatamente notificato al sindaco ed anche al prefetto* (art. 164 e 165).

Gli inventari e le successive aggiunte e modificazioni saranno trasmessi per copia al prefetto e rispettivamente al **sottoprefetto.** (art. 140). Ciò per iscopo del necessario controllo e per la sorveglianza alla conservazione del patrimonio comunale.

Tutte le entrate non comprese in bilancio che si verificassero dentro l'anno devono dalla Giunta municipale essere denunziate al prefetto e rispettivamente al **sottoprefetto.** *Dietro il loro* visto *o trascorsi i termini stabiliti all'art. 164, la Giunta ne rimetterà nota all'esattore per la riscossione* (art. 152).

Gli atti di cui all'art. 128 (157) della legge, (cioè contratti e verbali d'asta di alienazione, locazione ed appalti di cose ed opere) *non sono esecutori senza il* visto *del prefetto o* **sottoprefetto** *i quali debbono accertarsi che siano state osservate le forme prescritte* (1). Oltre questo esame poi della legalità degli atti contrattuali in genere, l'*art. 158* dispone:

Il prefetto e rispettivamente il **sottoprefetto** *hanno facoltà di far eseguire gl'incanti e la stipulazione dei contratti per vendita di taglio di boschi nei loro uffici. In tal caso essi presiederanno agli incanti ed i contratti saranno stipulati innanzi a loro.....*

Il prefetto o **sottoprefetto** *potrà verificare la regolarità del servizio degli uffici comunali. In caso di omissione per parte dei*

(1) Regolamento 8 giugno 1865, art. 59.

medesimi nel disimpegno delle incumbenze loro affidate, potrà inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo (art. 174). Questo articolo comprende tutti quanti gli incombenti demandati all'ufficio comunale e importa nel sottoprefetto, in caso di ingiustificato ritardo, la facoltà di farli eseguire d'ufficio.

Nè soltanto sulle ommissioni dell' ufficio, ma anche su quelle dipendenti dal Consiglio comunale il sottoprefetto ha una azione di controllo, dalla quale gli deriva la facoltà di iniziativa nei provvedimenti consigliari, o perchè la Giunta trascuri di sottoporre al Consiglio certi argomenti d'indole obbligatoria, o perchè al sottoprefetto stesso piaccia provocare una deliberazione sopra argomenti interessanti l'azienda comunale. Dispone infatti l'art. 244:

L'iniziativa delle proposte da sottoporre ai Consigli spetta indistintamente all'autorità governativa (in questa è evidentemente compreso il sottoprefetto, poichè la legge non distingue) *ai presidenti ed ai consiglieri.*

Tale facoltà trova poi la sua coazione nel disposto di legge per cui: *I consigli che omettono di deliberare sopra proposte dell'Autorità governativa e dèi presidenti, a cui siano specialmente eccitati, si reputeranno assenzienti* (art. 247) come pure trova il necessario mezzo di efficacia nel disposto dell'art. 103 per il quale è *in facoltà del prefetto d' ordinare d' ufficio adunanze dei consigli comunali per deliberare sopra determinati oggetti da indicarsi nel relativo decreto;* facoltà questa che, per costante giurisprudenza formatasi intorno all'art. 78 della legge comunale testè abrogata, pienamente conforme al 103 della legge nuova, fu sempre legittimamente esercitata anche dal sottoprefetto. Gli è quindi un vero diritto di proposizione che esercita il sottoprefetto, a completare il quale vale il seguente disposto:

Il Prefetto ed il sottoprefetto possono intervenire ai consigli anche per mezzo di altri ufficiali pubblici dell'ordine amministrativo, ma non vi hanno voce deliberativa (art. 105). Questa facoltà di

intervento colla sola esclusione del voto, importa il diritto di prender parte alla discussione e perciò due ne sono gli scopi: conoscere dalla viva voce nel dibattito della discussione, meglio che da un non sempre esatto riassunto contenuto in un verbale, le motivate intenzioni di coloro che compongono il Consiglio e rappresentano quindi i bisogni i voti e la volontà dell'ente locale; concorrere con opportuni e spassionati argomenti, coll' autorità della parola, che rappresenta l' interesse collettivo della nazione, a illuminare in certi casi lo stesso Consiglio, a indirizzarlo, persuadendolo, ad uno scopo di alta missione governativa, del che può non di rado verificarsi il bisogno e per istruire i consiglieri e per togliere cause di dissenso, gare di partito, le quali, anche negli argomenti della locale amministrazione fuorviano non pochi dal retto cammino.

Ora, solo che si consideri che gli elementi necessari di una deliberazione consigliare sono la *proposizione,* la *discussione*, la *determinazione* e la *sanzione*, si evince tosto quale e quanta parte abbia il sottoprefetto in questo atto sovra tutti importante, da che egli può esercitare il diritto di *proposta,* può prender parte alla *discussione* e esamina la *determinazione* nei riguardi della legge, e, finalmente, *sancisce* la presa deliberazione.

Una importante funzione poi, di controllo non soltanto, ma anche di direzione, esercita il sottoprefetto su tutte le attribuzioni demandate al Sindaco nella sua qualità di ufficiale del Governo, quali sono: la pubblicazione delle leggi e degli atti governativi, la tenuta dei registri dello stato civile, del registro di popolazione, i provvedimenti di p. s., di igiene e in generale *su tutti gli atti dalle leggi affidati al Sindaco dei quali* (come tassativamente prescrive l'art. 132) *quale ufficiale del governo, il sindaco è incaricato sotto la direzione delle autorità superiori.*

Tutte queste funzioni da noi fin qui ricordate sono esercitate dal sottoprefetto direttamente, per ragione di vera e propria competenza. Dirigere l'azione delle autorità comunali, verificare la legalità di ogni atto nei riguardi della competenza, della forma e del merito, rendere esecutorie o sospendere le

deliberazioni dei consigli comunali, provvedere in certi casi all'andamento degli incombenti dell' ufficio municipale, soprintendere alla stipulazione di certi contratti, verificare l'esattezza e la legalità di tutti gli altri, eccitare l'attività dei Consigli deliberanti col proporre opportuni argomenti da trattarsi, col prender parte ove occorra alla discussione che tali argomenti richiedessero, prendere i provvedimenti d' urgenza di qualsiasi specie, ed anche eseguire semplicemente un ordine del prefetto, tutto ciò non è, mi sembra, opera di chi trasmette, opera d' un ufficio postale.

D. Funzioni in materia di tutela

Gli oppositori della circoscrizione circondariale vorrebbero far intravedere nella abolizione di essa un principio di decentramento amministrativo. Molti affermano infatti non esservi bisogno di questo vigile custode nelle amministrazioni locali; doversi una buona volta lasciare ai comuni la libera gestione dei loro interessi, onde l'inutilità della sottoprefettura come organo della funzione tutoria (1).

Ma a chi non si fermi soltanto alla apparenza, ma consideri le cose nella loro sostanza, appare tosto come nulla influisca sulla libertà dell'azienda comunale che gli atti di questa siano soggetti alla revisione di una autorità del circondario o della provincia. L' autonomia è la possibilità di agire liberamente, nei limiti legali, senza dipendere dall' altrui giudizio o volere, non sta già nella circostanza che alcune funzioni di tutela vengano esercitate in una località piuttosto che in un'altra. Non è quindi, discorrendo della opportunità o meno delle sottoprefetture, che conviene trattare della autonomia locale, poichè la questione della tutela riguarda i diritti delle persone pubbliche, mentre l'istituzione delle sottoprefetture contempla l'eser-

(1) Diceva il senatore Pasolini nei riguardi del progetto sulla abolizione delle sottoprefetture : « Il carattere principale di questa legge, a mio avviso, si è di esser legge di decentramento e di libertà. »

cizio dell'azione governativa che dal centro si difonde in tutto il territorio dello Stato; essa intende ad ottenere la inviolabilità della legge nella libertà comunale.

Anche noi ci vantiamo di essere figli di questa nobile patria dove la libertà freme nel sangue di tutti, dove furono sacre per lungo volger di tempo e sono care tuttora le aspirazioni della autonomia locale; ma si può esser fautori della autonomia e del più sconfinato decentramento amministrativo senza perciò convenire nella opportunità di abolire le sottoprefetture, le quali, secondo noi, sono richieste dalle esigenze della amministrazione generale di tutto lo Stato in relazione allo spazio; non già per soffocare la iniziativa locale, non già per inceppare il movimento di enti che naturalmente esser devono autonomi; ma bensì per aiutare convenientemente quello stesso spirito di libertà e di progresso che è condizione di migliore esistenza; ma bensì per evitare che la libertà non diventi arbitrio, che l'eccesso non sia cagione di rovina.

Anzi « non si eccede nel dicentramento, ma nell'opposto sistema, qualora il potere esecutivo non sia abbastanza rappresentato nelle sue legittime attribuzioni dal centro alla circonferenza...... » (1) perchè due specie di decentramento possiamo avere, e cioè quello per cui cessa l'ingerenza governativa riguardo ad alcuni servigi la cui amministrazione si abbandona agli enti locali, e quello per cui si delegano ai rappresantanti del governo nelle varie parti del Regno alcune fra le attribuzioni dall'autorità centrale esercitate.

Ciò premesso, e poichè, nello stato attuale della nostra legislazione, una tutela è imposta agli enti locali, vediamo se e qual parte vi abbia il sottoprefetto. La legge deve venir applicata e perciò sono utili e necessari quegli organi che meglio valgono a dar efficacia ad essa, nè senza danno si toglierebbero questi senza prima abrogar quella.

---

(1) MARTINELLI. *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, Firenze, 1863, p. 115.

In ogni atto volitivo abbiamo la decisione della volontà, le cause che questa volontà determinarono, in ogni provvedimento tutelare possiamo quindi considerare due momenti e cioè: l'*istruttoria* che raccoglie i fatti, gli indizi, le prove, che indaga il pro e il contro: il *giudizio*, ovvero la *decisione*, che si pronuncia in seguito alla istruttoria. Ora, la decisione, cioè la facoltà di approvare o meno, di autorizzare o no un determinato atto del Comune è attribuzione di tutela tutta propria della Giunta amministrativa o del Prefetto secondo i casi; l'istruttoria invece è ufficio del sottoprefetto. A lui naturalmente dee essere commessa per ragione naturale di cose, perchè egli si trova in grado di verificare nella località i fatti, di conoscere le condizioni, le persone, i bisogni attuali e via dicendo, perchè egli solo può valutare la reale importanza obbiettiva e subbiettiva dell'affare nei riguardi del momento, e in sè stesso, e in relazione a tutta l'azienda comunale, e riguardo alle persone nell' affare interessate; perchè egli solo è in grado di fare un apprezzamento, di dare cioè un *parere* motivato non solo dai fatti e dalle circostanze speciali all' affare particolare di cui si tratta; ma anche da fatti e da circostanze d'indole generale, o precedenti o concomitanti, per i quali, essendo egli sul luogo, abbia potuto farsi un criterio proprio per cui, secondo i casi, maggiore o minore possa esser la fiducia negli amministratori, maggiore o minore la importanza d' una deliberazione e quindi il bisogno di considerarla sotto l' aspetto della economia, della opportunità, della prudenza e degli effetti che nella opinione pubblica locale può produrre.

Il sottoprefetto adunque, servendo di tramite fra gli enti tutelati e l'autorità tutoria, offre gli elementi indispensabili all'esercizio della vera tutela, e questa attribuzione gli deriva naturalmente dall'ufficio ch'egli copre, dalla sua qualità di sottoprefetto, senza bisogno che alcuna legge sancisca in lui questo obbligo speciale.

Senza di lui l'autorità tutoria non potrebbe il più delle volte raccogliere gli elementi indispensabili ad un retto giudizio, se non valendosi del disposto dell'art. 169 della legge comunale, *ordinando a spese del comune le indagini che credesse necessarie*, inviando quindi sul luogo apposito funzionario, con maggior perdita di tempo e con minor efficacia, poichè altro è il risultato delle indagini fatte in un determinato momento, e da persona estranea, altro è quello che si può avere per mezzo di chi da lungo tempo risiede sul luogo, e ha già un corredo di cognizioni locali, una pratica delle persone.

E vi ha di più, poichè molte le volte il sottoprefetto è in grado di prevenire l'azione tutoria, compiendo egli quelle funzioni che ad essa autorità sono demandate e compiendole legittimamente.

Chi si è trovato in qualche ufficio di sottoprefettura potrebbe dire le quante volte avvenga che l'autorità comunale receda da' suoi propositi in seguito ai suggerimenti ed al parere del sottoprefetto, o omettendo di deliberare, o revocando anche le prese deliberazioni e ripresentandole con mutati elementi. Il sottoprefetto infatti, che scorge in una deliberazione soggetta ad approvazione certe difficoltà, compie atto utile e conciliativo se queste difficoltà espone alla amministrazione comunale, se questa induce colla persuasione a tenersi entro certi limiti, se in una parola suggerisce al Municipio quelle condizioni per le quali si possa rendere più probabile l'approvazione, dischiudendo in tal guisa il campo alle emende necessarie e quindi risparmiando spesso alle autorità locali il dispiacere del rinvio degli atti e del rifiuto di approvazione da parte della autorità tutoria. Giova all'armonia fra le diverse autorità e giova al buon andamento delle amministrazioni questa funzione preventiva di consiglio e di persuasione che molte le volte il sottoprefetto è in grado di esercitare.

Questa funzione si esplica non solo in seguito all'esame degli atti che vengono trasmessi al sottoprefetto perchè siano inviati all'autorità tutoria, ma spesso prima ancora che una

deliberazione venga sottoposta al Consiglio o alla Giunta e sia quindi per l'autorità locale un fatto compiuto, e ciò per quel contatto che offre l'occasione di occuparsi anche *officiosamente* di certi argomenti più o meno attuali (1).

Noi abbiamo in questa guisa percorso tutto il campo delle materie amministrative e abbiamo dimostrato che non vi è ramo di esse dove l'azione del sottoprefetto in qualche guisa non si estrinsechi. Alla vecchia frase che il sottoprefetto è un semplice organo di trasmissione, abbiamo opposto le testuali parole del legislatore e, da queste e dai fatti, abbiamo desunto aver il sottoprefetto una serie di funzioni o proprie o delegate, di azione, di controllo, di tutela.

No, non è organo di trasmissione quel funzionario che veglia alla esecuzione di tutte le leggi, che dirige i servigi intesi alla conservazione della società politica e alla difesa dei diritti privati, che concorre alla formazione dell'esercito ch'è difesa della patria, che ha la tutela della pubblica salute; non è organo di trasmissione colui che controlla l'operato delle autorità locali, e agli atti di esse imprime colla propria firma la esecutorietà, ed esse guida a cospirare nell'unico intento del bene indissolubile del Comune e dello Stato; non è organo di trasmissione colui che ora arresta l'azione penale, ora pronuncia una decisione, ora dà un parere su importanti affari, e studia i bisogni locali, e informa su di essi, e prende gli opportuni provvedimenti, e in

(1) Niuno ignora quanto spesso abbiano luogo queste cointelligenze verbali le quali assicurano il sollecito disbrigo e la maggior esattezza degli affari, e sono ricercate perciò quasi sempre dagli amministratori locali. È evidente poi quanto sia opportuna questa azione del sottoprefetto, intesa a prevenire il rifiuto d'approvazione, poichè gli amministratori stessi, o per malinteso amor proprio, o per gara verso i colleghi che ebbero oppositori in Consiglio, o per riguardo verso i propri amministrati, si risentono non poco del rifiuto, e peggio, come qualche volta accade, si ostinano nella presa deliberazione più per non parere d'aver torto che per intimo convincimento.

ogni ramo dell' azione governativa, offre gli elementi o per un esatto giudizio, o per un utile provvedimento, o per una opportuna disposizione legislativa.

« Le sue attribuzioni, diceva il Depretis, non sono oggigiorno inutili, nè causa di complicazioni; finchè non sia mutato tutto il sistema delle circoscrizioni del regno il sottoprefetto sarà un organo efficace dell' amministrazione provinciale » (1).

Questa enumerazione di attribuzioni, che sembrerà prolissa a più di un lettore, ho ritenuto necessaria di fronte all'eccesso d'una espressione che si ripete in buona fede da quanti non hanno avuto cura di compulsar prima le varie leggi amministrative e non avranno forse agio di farlo in avvenire; di fronte alla circostanza che l' argomento da me trattato non interessa soltanto gli studiosi, ma tutti i cittadini e quindi anche coloro che le varie leggi ignorano affatto; e finalmente, perchè una minuta analisi di tutte le attribuzioni del sottoprefetto, come quella che abbiamo fatto, ci sembra prepari opportunemente allo scioglimento delle varie questioni che ci si presenteranno in seguito.

Visto quali siano le attribuzioni del sottoprefetto, studiamone ora l' effetto nella economia amministrativa, per determinare i motivi per i quali queste attribuzioni debbano continuare ad esercitarsi nel circondario o in una circoscrizione che di poco vi si discosti.

---

(1) Disegno di legge Depretis, 25 novembre 1882.

CAPITOLO III.

Le Sottoprefetture nella economia amministrativa

Insegna l' economia politica il modo di produrre il maggior utile col minor sforzo possibile, e lo sforzo nella produzione è rappresentato da due fattori, che sono: capitale e lavoro; per cui ogni risparmio che di essi si faccia costituisce uno sforzo minore.

Il risparmio di capitale si risolve in un minor consumo di beni accumulati, e quindi di denaro, in quanto questo rappresenta qualsiasi capitale: il risparmio nel lavoro si ottiene coll' impiego della quantità di esso strettamente necessaria, supplendo alla quantità colla intensità.

L' ideale adunque di ogni ordinamento amministrativo consiste nel conseguimento di una maggior quantità di utili con un minor dispendio di forze. Applicando gli anzi esposti criterî all' argomento che stiamo trattando, ricercheremo se a questo ideale ci accostiamo colla circoscrizione circondariale o, se piuttosto, questa non ne allontani da esso: studieremo cioè:

a. la opportunità delle funzioni del sottoprefetto nei ri-

guardi del raggiungimento dello scopo cui sono dirette, cioè, l' efficacia delle sottoprefetture nelle funzioni amministrative;

b. l' influenza che esse possono avere sulla celerità del movimento amministrativo, il che è quanto dire sulla intensità della produzione:

c. le spese che esse possono cagionare (1).

A. Le sottoprefetture nella efficacia della amministrazione

Nella relazione che accompagna il progetto Nicotera, dopo aver accennato alla mancanza di vita propria che presentano gli uffici di sottoprefettura, si aggiunge che non solo è generalmente ammesso che possano le sottoprefetture senza danno sopprimersi « ma che non sarebbe interamente inesatto il dire che la loro esistenza è talora di danno al sollecito disbrigo degli affari che devono fare un giro vizioso e talora interrompere il loro naturale cammino per arrestarsi ad un gradino che potrebbe sorvolare, della scala gerarchica » (2),

Niuna efficacia adunque presenterebbero le sottoprefetture nella funzione amministriva, niuna utilità produrrebbero questi uffici i quali perciò, come inutili stromenti di una produzione, che

(1) Dice infatti il progetto Nicotera : La soppressione delle sottoprefetture e dei Commissariati distrettuali è riconosciuta necessaria sotto il rapporto della maggior speditezza degli affari e della maggior economia di spese.

(2) Quello che per il Nicotera *non era interamente* inesatto, quello che era *talora* di danno alla sollecitudine, è oggidì diventato per molti una verità generale, un danno positivo, indiscutibile, che si verifica continuamente che si ripete in tutti gli affari trattati dal sottoprefetto (vedi nota a pag. 30).

Così il senatore Coppola, esagerando l' obbiezione del Ministro, dichiara che l'ufficio del sottoprefetto è propriamente come la pianta parassita la quale non avendo virtù propria di azione non fa altro che ritardare l' azione governativa e soventi volte alterarne l' effetto e impigliarla in atti di pura ripetizione.

si può ottenere meglio senza il loro concorso, d
bandonarsi del tutto.

La esposizione da noi fatta delle svariate
che tutte quante le leggi dello Stato demandan
fetto vale da sola, mi sembra, a dimostrare q
cumulo di produzione si ottenga nelle sottoprefe
nè inutili stromenti son questi che possano senza
mersi, nè inefficace torna per la collettività dell
quella attività che si richiede in tali uffici per
importanti e molteplici incombenti, tutto que
non è inutile movimento di forze improduttive,
cooperazione di sforzi ad uno scopo intesi che
teressa lo Stato, il Comune, i privati.

Ora noi dovremmo riesaminare ad una ad u
ste attribuzioni nel duplice rapporto collo Stato e
sati per istabilire se esse, esercitandosi da un sot
capoluogo del circondario, raggiungono lo scop
se fossero esercitate direttamente dal prefetto r
della provincia.

Ma, ad evitare una inutile ripetizione di con
servazioni, e per avere anche una più chiara ed c
strazione, ritengo dover riunire tutte queste funzion
principali, dedotti dall' intima natura delle funzio
tendosi per ciascun gruppo far valere i necess
che tornano applicabili a tutte le materie nel
comprese.

In tutte le sue attribuzioni infatti, a qualsias
ministrativa appartengano, il sottoprefetto vegli
alla esatta osservanza di tutte le leggi, e in partic
effettivamente, rende cioè un *servigio* agli ammi
trolla l' operato dei Comuni, o *sussidia* le auto
Esse attribuzioni quindi si risolvono, 1.° nella ges
blici servigi, 2.° nel controllo di atti comunali, 3.
ne sussidiaria alle superiori autorità.

1. **Gestione di pubblici servigi.** — La gestione dei pubblici servigi importa una serie di funzioni che trovano il loro principio e il loro completamento nella località stessa.

Tali sono, p. e. le attribuzioni della pubblica sicurezza, e della leva, il servizio dei pesi e delle misure, ecc., attribuzioni che interessano lo Stato in quanto concerne l'eseguimento della legge e interessano le persone in quanto corrispondono ad una serie di bisogni loro.

Ora niuno può negare che non sia più utile per gli amministrati aver vicino il mezzo di soddisfare ai propri bisogni, e per lo Stato avere sul luogo chi ai corrispondenti servigi adempia, poichè i primi ottengono maggior facilità di conseguire ciò che loro importa, minor perdita di tempo nel conseguimento e minor dispendio e, d' altro canto, lo Stato ottiene maggiore efficacia dal funzionario locale, quella efficacia cui tendono appunto le leggi amministrative.

In questa sfera di funzioni adunque, la sottoprefettura produce il vantaggio di avvicinare l' azione governativa agli amministrati in una serie di servigi eminentemente locali e il cui bisogno si ripete quotidianamente. Si ha così un vero e proprio decentramento nelle funzioni dello Stato. La sovranità centrale governa e non amministra, dirige e non agisce nei singoli casi, poichè, subendo le esigenze dell' ordine naturale e necessario delle cose, non può trovarsi che in un punto del territorio, e da lontano non si può che dirigere, mentre è mestieri amministrare ed agire da vicino, ogni giorno, ogni momento, in ogni più piccola frazione del Regno. La sovranità quindi deve estendersi in tutto lo stato mediante tanti organi locali, quanti sono richiesti da ragioni di spazio e di servizio. I limiti della gerarchia o meglio della circoscrizione territoriale di questi servizi, stabiliti dalle leggi, devono desumersi dal rapporto tra la funzione pubblica e gli amministrati e dallo spazio in cui può efficacemente agire il funzionario che dei servigi stessi ha la direzione e lo adempimento. In quanto al primo

elemento si scorge tosto che i servigi dipendenti dal Ministero dell' Interno sono d'indole tale da richiedere, per quanto è possibile, il maggior contatto, la continua vicinanza del funzionario agli amministrati, trattandosi appunto di servigi che si svolgono nella località, che interessano direttamente gli enti locali, che esigono locali cognizioni, che domandano la presenza del sottoprefetto nella località.

In quanto al secondo elemento, dello spazio, basti considerare che abbiamo provincie della estensione di 10,675 chilometri q. (1) e che la maggior parte dei comuni non è collegata al capoluogo della provincia da linee ferroviarie, per dedurre ancora una volta quanto sia necessario questo ufficio che l' azione governativa adempie in una circoscrizione giustamente limitata, dove l' azione stessa può meglio e più prontamente manifestarsi, dove coloro, che a quella azione devono ricorrere, trovano più presto e più efficacemente l' appagamento dei loro bisogni.

E per poco che si accenni ad alcuni casi particolari, questa necessità del funzionario locale ne si manifesta ancor più; poichè, se *occorrono spesso provvedimenti d' urgenza,* è necessario che chi è autorizzato a prenderli si trovi meno che sia possibile distante dal luogo dove la necessità di essi repentinamente può sorgere; *se si richiede energia* in qualche provvedimento importa che chi può ordinarlo si trovi colà dove dee venir eseguito, perchè in tal caso soltanto l' ordine ha vera e propria efficacia e sicuro ne è l' adempimento; *se ogni legge deve venir eseguita* è mestieri che chi dee essere vigile custode della sua esecuzione possa da sè acquistare la certezza dell' eseguimento, possa influire anche colla sua presenza, e colla sua parola.

---

(1) Provincia di Potenza. — Torino con 10534 ch. q. ecc.

In pratica val certo assai più una osservazione verbale che mille eccitamenti per iscritto. La presenza stessa del funzionario impone e dà alla legge maggiore efficacia, perchè toglie la speranza di sfuggire al necessario controllo, perchè si sa che coloro che sono lontani non vengono a cognizione di certi fatti se non per denuncia altrui, che coloro invece che si trovano vicini o non hanno bisogno della denuncia o sono in grado di averla più facilmente, come in seguito dimostreremo. Finalmente, *se si ha da rilasciare un atto qualsiasi* come un permesso, una autorizzazione, si risparmia agli interessati spesso il disagio di recarsi lontani sempre una immensa perdita di tempo.

Diranno alcuni che di molti di questi servigi amministrativi potrebbe lo Stato spogliarsi in favore degli enti locali, dovendo esso limitarsi all' adempimento di quegli uffici che sono necessari nell' interesse generale della nazione; ma questi ultimi costituiscono appunto le maggiori fra le attribuzioni del sottoprefetto e sono le più importanti. Ammesso pure che lo Stato potesse spogliarsene, non si potrebbe perciò sopprimere quel funzionario che le esercita senza prima aver provveduto con opportuna legge allo andamento dei servigi stessi nella località. Quando il decentramento nelle attribuzioni sia un fatto compiuto, allora soltanto si potrà parlare della soppressione di quei funzionari dello Stato che per intanto necessariamente le esercitano, ma finchè queste rimangono funzioni dello Stato, non si può negare allo Stato di valersi di quegli organi che più sono appropriati al disimpegno di esse.

Altri dirà anche che per le funzioni di pubblica sicurezza « si può provvedere altrimenti colle istituzioni dei distretti a capo dei quali starebbe un ispettore, ma allora vi si provvede assai meno bene che non ora perchè sotto tutti gli aspetti meglio è che la direzione di questo svariatissimo servizio sia affidato ad un ufficiale amministrativo, locato piuttosto alto, nella gerarchia amministrativa, e universalmente accetto, che

non ad un semplice ispettore di p. s. il quale non offre le guarentigie e non ha l'autorità morale d'un sottoprefetto » (1).

2. **Controllo sulle amministrazioni locali.** — Questa funzione si esercita dal sottoprefetto sui comuni, sui consorsi stabiliti per opere stradali e idrauliche e sulle opere pie. Richiamando quindi quanto abbiamo esposto precedentemente, ripetiamo che il controllo si esplica o sulle deliberazioni e contratti o, indipendentemente da queste, sull'andamento generale dell'amministrazione e su qualsiasi atto o fatto in dipendenza della medesima.

Nel primo caso provvede l'art. 161 della legge comunale disponendo che: *Un esemplare dei processi verbali delle deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte comunali sarà a cura dei sindaci trasmesso ai prefetti e rispettivamente ai sottoprefetti entro otto giorni dalla loro data* e quindi il controllo in questo primo caso può venir esercitato anche dal prefetto.

Nel secondo caso invece il fatto o l'atto, che si ommettesse di trasmettere, potrebbe sfuggire al controllo, se l'autorità non si trova sul luogo o abbastanza vicina per poterne avere facile e pronta cognizione.

La necessità quindi del controllo da parte dell'autorità governativa, che si fa nell'interesse degli amministrati ed in quello dello Stato, allo scopo che le leggi tutte siano rispettate, ed abbiano dovunque la necessaria efficacia, richiede che il funzionario che lo esercita adempia all'ufficio suo entro una circoscrizione che si presti ad esso. Chi vuole il fine dee volere i mezzi necessari a raggiungerlo e quindi, se la legge richiede che gli enti locali, agendo nella propria sfera di azione, si comportino in un determinato modo, facciano o non facciano una spesa, provvedano o no ad un determinato servizio entro certi limiti, deve necessariamente valersi di questi funzio-

(1) Così la Commissione Parlamentare nella tornata del 13 giugno 1877. Atti della Camera. Documenti n. 33 A. (*Vedi pure pag. 13*).

nari locali. L' ordine naturale delle cose porta che vero e proprio controllo non si possa esercitare che da vicino, sopra un ristretto numero di enti e in una limitata sfera di attribuzioni, perchè lo spazio e la quantità di questi enti e il cumulo degli affari influiscono sulla possibilità di esercitarlo come si conviene.

Vi influisce lo spazio, perchè molte cose da lontano o sfuggono all'attenzione, e quindi al dovuto apprezzamento, o mutano aspetto. Vi influisce la quantità degli enti soggetti, poichè non è il controllo l' esame isolato che si eserciti caso per caso, atto per atto, indipendentemente da precedenti; ma bensì una funzione che si esplica mercè la sintesi di fatti ed atti della azienda comunale, non potendosi sempre aver un esatto criterio d' un provvedimento se non ricordando quelli che con esso possono avere relazione, non potendosi controllare bene che conoscendo persone, cose e condizioni di luogo, di finanze, di opportunità, di carattere. Questa sintesi è tanto più necessaria in quanto che nella amministrazione non trattasi di applicare rigorosamente la legge, come in una decisione dell'autorità giudiziaria, ma di applicarla prudentemente.

La politica o prudenza, la quale insegna al governo una giusta misura nel proporre leggi, nello emanare disposizioni, nel prendere provvedimenti, deve, benchè in più ristretti limiti guidare il funzionario amministrativo nella applicazione. Ora una sola persona, il prefetto, non può naturalmente aver questa sintesi in mente per ciascuno dei comuni che costituiscono la provincia, nè per esso può averla alcuno dei suoi dipendenti, sì perchè i comuni sono molti, come pure perchè la distanza e la mancanza del continuo contatto colle persone del luogo e la necessaria divisione del lavoro che si tiene nelle prefetture non gli permettono di possedere gli elementi che ora si desumono dagli atti ora no, e che alla sintesi stessa sono indispensabili.

Vi influisce finalmente la mole delle altre attribuzioni demandate al funzionario, essendo naturale che, fra molti importanti e difficili affari da sbrigare, comparisca poco meno che im-

percettibile quelli concernenti un solo comune,e c
cizio di un cumulo di attribuzioni superiori non
fetto occuparsi convenientemente dei minuti affari
nistrazione comunale.

Di qui la necessità, dipendente dallo spazio
tità dei comuni, di scindere le provincie in circon
fidare a diversi funzionari locali il controllo di un
numero di comuni in un determinato spazio, ap
gli elementari principii della divisione e della
del lavoro.

Quanto abbiamo esposto è di per sè stesso e
controllo rifletta ciò che non emerge da una delib
un contratto; invece ci si potrebbe obbiettare ch
che si esercita sopra un atto scritto, che obbligato
rimettersi all'autorità governativa, si può esercit
lontano appunto perchè si fa sull'atto stesso.

A miglior schiarimento conviene adunque e
particolarmente intorno al controllo che si esplica
razioni.

L'art. 162 dispone: *Il prefetto o sottoprefetto e*
la deliberazione sia stata presa in adunanza legal
che la legge prescrive; 2.° se con essa siansi violate
legge.

Nel primo caso l'esame verte sulla osservar
me stabilite dal legislatore per le adunanze, pe
e per i verbali, e, poichè in questi ultimi si de
dell'avvenuta convocazione, del deposito, del nu
tervenuti, del modo con cui ebbe luogo la votazi
guita pubblicazione e via dicendo, e poichè contr
di tali atti non è ammessa altra prova contraria cl
in falso, il relativo controllo potrebbe di regola
che presso la prefettura, con non lieve danno pe
nomia amministrativa, nella celerità del movi

la maggior distanza importa dispendio d' un tempo maggiore. Dico di regola, poichè vi sono certi requisiti intrinseci alla validità delle deliberazioni che non risultano dal verbale, certe circostanze che non figurano in esso e che possono viziare sostanzialmente l'atto consigliare.

Soffermiamoci in via d'esempio ad un caso speciale: non possono prender parte alle deliberazioni coloro che siano direttamente o indirettamente interessati o quando si tratti d'interesse dei loro parenti od affini sino al quarto grado civile.

Trattasi in questo caso d'una incapacità relativa, fondata su rapporti di parentela, o di interesse; a conoscere la quale è mestieri prima conoscere l' esistenza di questi rapporti famigliari, e la relazione che eventualmente può esservi tra l'atto consigliare e un membro del Consiglio o un parente o affine di lui.

Ora, in tale caso è evidente che soltanto un funzionario locale può controllare la deliberazione consigliare, per tre motivi principali, cioè: per la conoscenza ch' egli è in grado di avere delle persone in forza d' un più facile e continuo contatto; per la possibilità fisica di ritenere in mente l'esistenza di questi rapporti, potendo farlo per un limitato numero di comuni; per la somma facilità di raccogliere notizie o da denuncie verbali, o dalla pubblica voce o anche per semplice caso. Il prefetto invece per conoscere la illegalità della deliberazione viziata nel modo di cui sopra, *o in qualsiasi altra maniera non emergente dell' atto scritto*, ha assoluto bisogno di una denunzia e quindi dell' azione del privato, mentre non si può lasciare alla iniziativa privata, che può anche mancare, la guarentigia di una disposizione imposta per pubblico interesse, per efficacia d'una legge d'ordine pubblico.

Il controllo poi dell'autorità governativa si riferisce anche al merito, cioè alla presa determinazione, che può esser contraria ad una legge, o in via assoluta o in via relativa, secondo che la legge vieti quel fatto per tutti i comuni o per alcuni soltanto, sempre, o quando solo esistano certe circostanze locali. Di que-

ste adunque bisogna tener conto, queste quindi è m
scere, e per conoscerle realmente e bene è, per lo
utile trovarsi nel centro d'una ristretta circoscriz
la vigilanza possa facilmente tutto intorno esercita
continua sia l' occasione di apprendere e più facil
cognizione.

Così p. e. l'art. 260 impone che le spese facol
no per oggetto servigi ed uffici di pubblica utilità
può sempre farsi un criterio dell'utilità pubblica in
nato luogo, senza cognizioni locali. La natura della
quella, supponiamo, relativa a costruzione d'una pi
dà la presunzione del pubblico interesse, ma non
poichè, nel caso pratico, potrebbe trattarsi di lavoro
proprietari frontisti. Così la gratificazione ad u
può avere per iscopo il buon andamento dell'uffici
effetto di un malinteso protezionismo, o peggio ar
a deludere un divieto dell'autorità tutoria che aves
bilancio, rifiutato di approvare l'aumento di stipe
piegato stesso (1).

Sarebbe superfluo moltiplicare gli esempi; m
tendo di estendermi alquanto si è sulla più impc
deliberazioni dei Consigli comunali, su quella cic
bilancio, potendosi molte osservazioni, che mi ac
su questo atto, applicarsi alle altre deliberazioni.

Il bilancio è la base dell' amministrazione,
sintetizza tutti i servigi amministrativi da compie
do dell'anno, che segna i limiti entro i quali la Gi
daco possono agire legalmente ed entro i quali p

---

(1) Ecco un caso in cui si rivela l'importanza della
necessariamente il sottoprefetto e per la quale può ricorda
opportuno la circostanza del rifiuto d'approvazione, sinte
aver il prefetto per il gran numero di comuni della provi
cessaria divisione del lavoro che si richiede in una prefe

stesso Consiglio, se vuole attenersi ad una prudente gestione. È nel bilancio che figurano le spese obbligatorie ed anche le facoltative, quando queste non siano impedite dalla eccedenza al limite legale della sovraimposta, è nel bilancio che figura tutto l'andamento dell'azienda comunale, e quindi dell' ufficio, della polizia, della igiene, delle strade e via dicendo; è nel bilancio, finalmente, che si riflette tutta la vita, tutta l'attività comunale, poichè in esso figurano tutti i bisogni presumibili, tutte le spese per soddisfarli, tutti i mezzi per tener fronte a queste.

Perciò l'esame del bilancio non è funzione contabile semplicemente, ma una vera e propria funzione di direzione e di controllo, che non è possibile esercitare se non concorrono questi due requisiti: cognizioni locali, sintesi di tutta l'amministrazione comunale.

Il Comune che non eccede il limite legale della sovraimposta, può provvedere a tutti i suoi bisogni e quindi stanziare anche spese facoltative utili o voluttuarie; ma non può ommettere di fare gli stanziamenti opportuni per le spese necessarie.

Se invece eccede il limite legale della sovraimposta, deve mantenersi nei limiti del necessario, non può far spese facoltative e quelle che hanno carattere di necessità sono soggette allo esame dell' autorità tutoria, la quale dispone che non sorpassino i limiti di questa necessità.

In questo caso adunque il bilancio, per ciò che non riguarda la forma o la violazione di qualche legge speciale, è di competenza della Giunta amministrativa, e l' ufficio del sottoprefetto si limita alla istruzione. Nell' altro caso invece l'esame del bilancio, come di qualsiasi altra deliberazione del Consiglio comunale, entra nella competenza del sottoprefetto che può renderlo esecutorio col suo visto, che può sospenderlo con suo decreto motivato.

Ora, la necessità delle spese dee considerarsi sotto due punti di vista, cioè della loro qualità e quantità. In altre pa-

role, per conoscere quali e quante somme necessaria
bonsi stanziare nel bilancio d'un comune secondo
menti del legislatore, occorre conoscere quali siano i
cessari del comune e quale ne sia la loro entità. Abbi
bisogni ordinari continui, ai quali corrispondono or
ziamenti, come, p. e., la manutenzione stradale, e
sogni straordinari che corrispondono alla imperiosi
mento, come riatto d'un ponte in rovina. Nel
l'esame si limita alla entità dello stanziamento, nel
vece, si estende anche alla qualità, alla esistenza c
delle condizioni che quel dato lavoro richieggono.

Chi esercita il controllo dee verificare adunc
costanze: 1.° se siano sufficienti i singoli stanziame
le opere obbligatorie ordinarie; 2.° se vi sia qualc
bligatoria straordinaria a cui non abbia il comu
duto (1); quindi il funzionario deve conoscere l'e
cuno dei bisogni necessari ordinari del comune, la
bisogni necessari straordinari. Ma questi bisogni no
certo conoscere da lontano che assai imperfettar
vendosi essi in condizioni peculiari delle cose,
che riflettono le strade, i fabbricati comunali, l
della illuminazione, il modo con cui sono tenuti i
via dicendo; tutti fatti che non si possono rilevare c
almeno, trovandosi per ragioni di vicinanza, in gr
più facilmente informati. Tolto il sottoprefetto s
sario ricorrere a ispezioni, le quali non servirebb
volta tanto, mentre che il bisogno non già soltant
bilancio, ma può verificarsi durante l'anno, in qua
zio, ad ogni momento.

I nostri oppositori diranno forse che ques
non è necessario, perchè nessuno meglio degli in

(1) Nei bilanci che non eccedono il limite legale de
sfuggono invece al controllo gli stanziamenti eccedenti la
sogno.

grado di conoscere i propri bisogni; perchè sarebbe assurdo immaginare che un comune ommettesse di provvedere alle spese di manutenzione nei limiti opportuni, e ai bisogni urgenti; perchè, finalmente, non potrebbe mancare l' iniziativa privata e il ricorso quindi al prefetto.

Noi potremmo ribattere questi argomenti con un serie di fatti storici tutti attuali, potremmo dimostrare che gare di partito, o vera e propria noncuranza, o malinteso spirito di economia, lascierebbero spesso insoddisfatti bisogni necessari, se non intervenisse l' autorità; potremmo anche all' iniziativa privata opporre la privata noncuranza che, cominciando dall' esercizio della funzione di elettore, si rivela in ogni grado di partecipazione alla vita pubblica; ma non vogliamo occuparci di questi argomenti dinanzi ad un fatto per noi pregiudiziale, al fatto cioè che nella nostra legislazione abbiamo disposizioni le quali *obbligano* i comuni a fare certe spese. Ora ogni legge perchè sia efficace dee avere la sua sanzione. « Ogni legge che non sia armata o che la natura delle circostanze renda insussistente, non deve pronunciarsi », osserva giustamente il Cantù (1). Nel nostro caso la sanzione della legge relativa alle spese obbligatorie dei comuni non può consistere che in un costringimento. Data quindi una norma obbligatoria, data la facoltà di costringere all'adempimento di questa norma, ne viene di conseguenza la necessità di accertarsi se o meno la norma sia spontaneamente seguita, se a quella legge, cui necessariamente devonsi conformare i comuni, si ottemperi da chi i comuni amministra, altrimenti insussistente diventerebbe la legge. Da qui la necessità anche di soffermarsi più particolarmente su quegli atti che colla norma in questione hanno maggior attinenza, e quindi sul bilancio, come quello che dee comprendere tutte le spese obbligatorie, come quello che prevede i bisogni d' un intero esercizio e che vien fatto nel momento in cui si può facilmente provvedere

(1) *Beccaria e il Diritto Penale.* Firenze, 1862, p. 446.

anche ai mezzi per soddisfare a queste spese, determinando l'ammontare delle imposte e sovraimposte.

Nè questo controllo sul bilancio si arresta dopo la esecutorietà di esso, ma deve continuare durante tutto l'esercizio, allo scopo di guarentirsi della esatta e regolare applicazione di esso e allo scopo di verificare se le eventuali modificazioni, che si rendessero in seguito necessarie, stiano sempre nei limiti della legge. Essendo il bilancio, infatti, una classificazione presuntiva dei bisogni e dei mezzi per farvi fronte, può in corso d'esercizio verificarsi qualche lacuna da una parte, qualche esuberanza da un'altra, o perchè ciò che si prevedeva non si è verificato, o perchè sorgano in seguito circostanze che non si erano prevedute. In tali casi si provvede mediante storni, in occasione dei quali appunto si ripete la necessità dello stesso esame, della stessa conoscenza dei bisogni locali che si richiede per la esecutorietà del bilancio, onde ne consegue che, continuo dovendo essere il controllo della gestione comunale, continuo, è il bisogno che l'autorità governativa si trovi nel circondario.

Che se poi osserviamo le modificazioni introdotte nella nuova legge comunale, e cioè l' allargamento del suffragio e l'elettività del sindaco, appare ancor più necessario che il controllo sia più vicino, più pronto, più efficace. Infatti la diminuzione del censo toglie una garanzia di indipendenza, essendo i meno abbienti esposti più facilmente degli altri agli inganni e alle seduzioni; e lo Stato, che dee guarentire la libertà del voto, deve più che prima vigilare a che questo sia estraneo ad ogni influenza non retta, a che non diventi cieco stromento degli astuti e degli intriganti, ed ha perciò maggior bisogno d'un funzionario locale che questa vigilanza eserciti continuamente.

Nè si sa perchè, di fronte ad un maggior numero di elettori, la nuova legge abbia taciuto intorno alla competenza del

sottoprefetto sulle liste, mentre molto opportunemente quella del 1865 gli dava la facoltà di proporre le opportune modificazioni, mentre sta in fatto che il sottoprefetto meglio di ogni altro funzionario è in grado di aver i mezzi necessari per tali proposte, mentre si tratta di questione di ordine pubblico che interessa la costituzione dei comuni e quindi tutto lo Stato.

Attualmente l'esatto adempimento della legge elettorale è tutto affidato alle Giunte e ai Consigli che, essendo emanazioni del corpo elettorale, sono interessati nella costituzione di esso, e il controllo è tutto demandato ai privati quasi che, in in tanti anni di esperienza, questi non avessero dato sufficiente prova di noncuranza col non accostarsi alle urne che in scarsissimo numero. La Giunta provinciale amministrativa decide sulle iscrizioni e cancellazioni che avessero dato luogo a reclamo, si pronunzia sugli appelli; ma quanto spesso non accade che questi manchino e che perciò passi inosservata una erronea iscrizione, od una ommissione, e l'una e l'altra qualche volta da non retto fine causate? L'art. 48, ultimo alinea, dice, è vero, che « la Giunta amministrativa può iscrivere d'ufficio coloro pei quali risulti da documenti che hanno i requisiti neces-cari, e cancellare coloro che li abbiano perduti o che siano stati indebitamente iscritti, quantunque la iscrizione non sia stata impugnata »; ma chi rileverà l'indebita iscrizione e ommissione se non è un funzionario locale, chi si curerà di raccogliere e rimettere alla Giunta i documenti che occorrono?

La stessa nuova legge comunale attribuisce al sindaco, oltre alle funzioni derivanti dalla sua qualità di capo dell'amministrazione comunale, molte altre funzioni ancora come ufficiale del governo, e nello stesso tempo, ha tolto al governo la facoltà di scegliere questo ufficiale nei più importanti fra i comuni del regno. È più di prima adunque necessario che il governo abbia nella località persona a lui conosciuta, di sua fiducia e

quindi scelta da lui, poichè egli stesso si è spogliato della garanzia di vagliare i titoli di questo suo agente, e non può senza imprudenza non esercitare sulle sue azioni una maggior vigilanza, un maggior controllo, per guarentirsi che esse siano conformi alla legge, e abbiano sempre di mira, coll'interesse locale, l'interesse dello Stato (1). Oltre a ciò il sindaco nominato dal governo fra i consiglieri comunali, ripetendo la sua carica da due enti diversi e cioè, dal Comune e dallo Stato, rappresenta il soggetto in cui lo Stato e la frazione di esso si fondono insieme in un tutto armonico; il punto d'unione dove l'interesse generale della nazione e quello particolare della località trovano la naturale e spontanea conciliazione; il legame tra il comune e la patria.

Questo contatto, questa conciliazione e questo legame non esistono invece nel sindaco elettivo, per cui vi può essere più facilmente una specie di dualismo là dove vi dee essere invece l'unità dei propositi e delle azioni. È più che prima adunque necessario che vi sia un funzionario governativo nella località, il quale riannodi questo vincolo che si scioglie colla elettività del sindaco, un funzionario perciò, che si trovi in rapporti tali di vicinanza e di affari da poter ridurre i comuni alla necessaria cospirazione e da rendere accetta l'azione governativa agli amministrati; un funzionario infine che mantenga l'*autorità* e la *influenza* del governo presso le popolazioni.

Che se nuovi tempi domanderanno maggiori autonomie locali, come è nel desiderio dei più, a queste maggiori autonomie dovranno corrispondere un maggior controllo e una mag-

(1) Nel progetto di legge 7 decembre 1876, a impedire che i servizi, affidati al Sindaco in qualità di ufficiale del Governo, potessero restar abbandonati o fossero irregolarmente eseguiti, si stabiliva che il Governo potesse provvedere al loro disimpegno mediante l'invio d'un Commissario speciale. Ma questo è rimedio a constatata irregolarità o negligenza, non mezzo per iscoprire l'una o l'altra. Quanto è preferibile invece prevenire il male, richiamar all'ordine prima che esso sia un fatto compiuto, provvedere al rimedio in tempo opportuno!

gior vigilanza. « Ogni buon governo dee possedere e mettere in opera le due molli potenti della libertà e della legge, imperocchè la libertà protegge e difende i moventi svariati ed opposti che nell'umana natura si trovano, agevolando la contesa fruttifera e l' emulazione generosa di essi; la legge vieta che niuno di loro trasmodi ad altrui dispendio, e insieme tutti li adagia con provvido temperamento. Onde nascono due beni di somma e pari importanza pel vivere comune; cioè dalla libertà il progresso, e dalla legge l'ordine...... La libertà e il comando sono i due termini opposti della polizia, e quando non vengono bilanciati maestrevolmente, ne nasce il loro eccidio comune..... La libertà, senza imperio riesce licenziosa, e quindi è tirannide degli scapestrati sui savi (1) ». — Ma l'impero della legge non si esplica che mercè la attività continua ed efficace dei funzionari ai quali la sua esecuzione è demandata; e l'attività, e la efficacia non si ottengono che quando il funzionario sia in grado di tutto vedere, di tutto conoscere, di trovarsi alla portata delle persone e delle cose, quando possa prontamente accorrere dove il bisogno lo richiegga, quando con molteplici rapporti si assicuri la cooperazione degli individui che hanno influenza sui collegi deliberanti degli enti locali. — Io, diceva il Menabrea, « io ho avuto occasione di percorrere alcune parti remote delle provincie dello Stato, e devo con vivo mio rincrescimento dire che l'azione del governo, per meglio dire l'azione del prefetto, si estende, nella massima parte dei casi, poco al di là della circonferenza della città in cui siede il prefetto medesimo. Nel sistema dell' ordinamento in vigore quel magistrato difficilmente può muoversi dalla sede del capoluogo di provincia e in conseguenza la sua azione al di fuori è limitata assai. »

Il *sottoprefetto* invece è l'anello col quale il governo giunge alle più remote parti del paese, a quelle parti che sono più lontane dalla influenza governativa.

---

(1) GIOBERTI. Opera citata p. 27 e 29.

3. **Funzioni sussidiarie.** — Nello Stato si riflettono gli elementi della persona fisica. Come l' uomo ha un fine da raggiungere, al quale si avvia, scegliendo fra una infinita serie di mezzi, così lo Stato ha il suo scopo e, per raggiungerlo, dee pur esso scegliere, adottare e applicare i mezzi opportuni. In ciò agiscono, quali fattori, la conoscenza del bisogno o apprensione, il discernimento, la determinazione, l' azione, i quali si compendiano tutti nella personalità fisica, mentre nell'ente collettivo agiscono dapprima necessariamente sui vari soggetti che l' ente stesso costituiscono, e, per via di riflesso soltanto, operano nella sovranità che perciò rappresenta i bisogni comuni, la comune volontà, l'unità dell'azione.

La sovranità adunque, che dee condurre lo Stato verso un determinato fine, dee tener conto dei bisogni di tutti gli enti che lo Stato compongono, deve perciò conoscere questi enti in tutte le manifestazioni della loro attività. Il Governo, o proponga al potere legislativo una legge, o concorra col Re, capo del potere esecutivo, alla effettuazione di essa, o prenda un provvedimento qualsiasi, ha sempre bisogno della apprensione, che comprende appunto la conoscenza delle persone, dei luoghi, dei bisogni, dei fatti.

« Terrai pel più saggio di tutti i legislatori colui il quale accuratamente esaminando l'indole e i costumi degli uomini che hannosi a reggere, la natura del suolo che abitano, le forze dell'ingegno e dell'animo, i bisogni del luogo, avrà così ordinate le leggi da procurare la massima possibile felicità del popolo senza dispendio della sicurezza, e la massima sicurezza senza menomare la felicità » (1).

Ogni scienza infatti ha i suoi principî fondamentali, ma colle sole astrattezze di questi non si fanno le leggi, bensì tenendo conto di esse e anche delle condizioni morali ed economiche, le quali offrono gli elementi necessari a determinar le

(1) LAMPREDI. *Diritto pubblico universale.* Milano, 1828, v. 3. p. 53.

forme e le quantità di applicazione dei principii scientifici in armonia alla condizione del momento, così che scienza ed arte, opportunemente combinate, cooperino alla maggiore prosperità della nazione.

A loro volta il prefetto per agire o ordinare, e la Giunta Amministrativa per emettere una decisione, che è il risultato d'un apprezzamento, hanno bisogno di questa apprensione.

Tutte le altre Autorità, alle quali viene demandato uno speciale servigio, hanno bisogno di elementi di fatto per adempierlo e, se non sono in grado di raccoglierli da sè, o per ragioni di distanza, o per la natura stessa del loro ufficio, o perchè il raccoglierli importi una speciale competenza o capacità, devono ricorrerere a chi può fornir loro le necessarie informazioni.

Ora la speciale competenza delle indagini, in generale, è tutta propria del Ministero dell'Interno ai cui funzionari per ciò, anche le altre autorità spesso sono costrette ricorrere, come risulta anche dal tenore di espresse disposizioni di legge (1).

Nè questa funzione è tale che possa esercitarsi da un ufficiale di pubblica sicurezza (2), perchè essa si estende ad argomenti che alle attribuzioni di questo ufficiale sono estranee, e che richieggono anche un'alta posizione sociale per quei rapporti che essa esige colle persone più illustri e facoltose del luogo.

« Non solo l'azione, non solo la politica, ma anche la legislazione si aggira sugli intralciati rapporti delle persone, delle cose, dei casi e dei fatti tuttodì emergenti nella civile società, così che le leggi si devono troppo spesso più al fatto, che alla ragione. » (3).

---

(1) Così l'art. 17 del R. Decreto 8 giugno 1874 prescrive: *Il Presidente del Tribunale, ricevute le note dei Giurati dei mandamenti, le trasmette al prefetto o al sottoprefetto, e questi gliele rinvia con tutte le informazioni che crederà opportune.* (Vedi pure pag. 33, 45, 47).

(2) Perchè mai le facili competenze del sottoprefetto non potrebbero affidarsi ai delegati di p. s.? Questa domanda è del senatore Siotto-Pintor.

(3) De Simoni. Opera citata, p. 31. — Vedi anche pag. 66.

Nè potrebbe pure tale funzione demandarsi alla autorità comunale, come quella che il più delle volte è interessata nell' argomento e i cui rappresentanti nati nel luogo, aventi ivi parenti, amici, aderenti, non potrebbero convenevolmente in più dei casi prestarsi; occorre quindi un organo apposito il quale abbia la capacità opportuna e la possibilità di esercitare efficacemente l' ufficio suo, e colla propria autorità possa guarentire della esattezza dei fatti e degli apprezzamenti.

È questa poi funzione della massima importanza, poichè, come scriveva il Gioia: « il desiderio di conoscere lo stato della nazione, deve nascere nel pubblico amministratore dal desiderio di migliorarlo. Allorchè il secondo è nullo, nullo suole pur essere il primo (1). Ora per conoscere occorrono i mezzi e quindi le notizie « vogliono essere raccolte o da persone che vanno espressamente sul luogo onde esaminare lo stato delle cose o da persone che trovandosi sul luogo, le conoscono distintamente e sono disposte a manifestarle con verità ed esattezza (2). »

Ciò si richiede per i dati statistici, ciò si richiede per qualsiasi altra informazione che di propria iniziativa si dia, o che risponda alle superiori richieste, o che tenda ad istruire un affare; colla differenza che, per i primi si può le molte volte rinunciare ad una fonte immediata ufficiale, o a questa si può demandare soltanto il controllo di essi; mentre in altri casi è indispensabile l'opera del funzionario.

Ciò premesso, trattasi ora di vedere se basta il Capo della provincia a fornire per sè o per altri questa apprensione, o se non sia preferibile invece un organo il quale funzioni in una cerchia più ristretta e cioè nel circondario.

La conoscenza d' una cosa non può acquistarsi che per mezzo dei sensi, o per mezzo della fede, o per quello del ragionamento. Quest' ultimo modo è il frutto del raziocinio, d' un

(1) *Filosofia della Statistica,* Milano 1830, v. IV, p. 19.

(2) Idem, p. 23 in nota.

giudizio, cioè, che si ricava dalla cognizione di certi fatti, e perciò richiede una preventiva conoscenza che non può aversi che coi due primi mezzi suindicati. A questi due soltanto adunque possiamo limitare il nostro esame, cioè alla cognizione diretta ed alla indiretta.

La cognizione diretta di un fatto o di una cosa non si può avere se non quando la cosa si trovi, o il fatto si svolga alla portata dei sensi. Ora nessuno potrà pretendere che il Capo della provincia si rechi quà e là, più o meno periodicamente, in tutti i comuni della sua vasta circoscrizione, poichè, tralasciando molte altre considerazioni, basta osservare che la natura stessa delle sue funzioni richiede ch' egli si trovi nel capoluogo, per dirigere tutto l' andamento della provincia, mentre le frequenti visite locali, per il gran numero dei comuni in essa compresi, lo terrebbero troppo tempo lontano; basta osservare che la estensione della materia altererebbe indubbiamente l' intensità della apprensione; basta pensare alla sua stessa posizione elevata la quale fa sì che ciò non sia conveniente, e sopra tutto non riesca allo scopo prefisso.

Alle stesse conclusioni si addiviene per ciò che riguarda la conoscenza delle persone, evidente essendo che un minor numero di esse si recherebbe al capoluogo della provincia di quello che al capoluogo del rispettivo circondario; che il prefetto non potrebbe, senza grave disagio e danno del servizio amministrativo, dar udienza, oltre che a quelle del proprio, alle persone anche degli altri circondari che venissero soppressi; che la quantità stessa delle persone, che a lui ricorrerebbero, impedirebbe che di tutte si potesse fare quello esatto criterio che, come vedremo più innanzi, è utile sempre, è in molti casi necessario.

« Il Prefetto, diceva il senatore Pasolini, è come legato dai suoi doveri amministrativi alla sua sede, là colle sue personali aderenze può facilmente acquistar quelle cognizioni di per-

sone e di cose che servono all' adempimento di questi doveri; ma se nella Provincia ha più città e sopratutto se popolose, io credo che molto difficilmente egli potrà riuscire ad adempiere bene tutto il suo ufficio » (1).

Il prefetto adunque per la stessa natura dell'ufficio suo e per la stessa elevatezza e autorità della sua posizione, non è organo adatto alla cognizione diretta e perciò, deve indubbiamente, meno pochi casi in cui la presenza fosse richiesta da avvenimenti straordinari, valersi della apprensione indiretta.

Il sottoprefetto invece, trovandosi in una circoscrizione più limitata nella estensione, avendo un minor numero di comuni a lui soggetti, mancando di molte delle attribuzioni che tengono in altra guisa e più importantemente occupato il suo superiore, può valersi della cognizione diretta, vedere più volte e in più occasioni, e veder meglio, perchè la maggior vicinanza al comune e la conoscenza che ha già delle persone del luogo gli offrono mezzi per evitare l'altrui inganno; può sopratutto farsi un esatto criterio della capacità e della moralità di tutte le persone che nei comuni del suo distretto o coprono una carica amministrativa, o per ingegno, o per censo, hanno una superiorità sugli altri; può conoscere quindi più facilmente e direttamente le tendenze, le abitudini, le aspirazioni, i bisogni locali.

Esaminiamo ora in particolar modo quanto risguarda la cognizione indiretta, la quale può aversi: 1.° per *informazione*; 2.° per *testimonianza*; 3.° per *denuncia*; 4.° per *voce pubblica*; 5.° per *ispezione*. — Studiando diligentemente tutti questi mezzi di apprensione indiretta, ci capaciteremo ancor più che essi sono perfetti ed utili nel capoluogo d' un circondario e che, invece, sono difficili ad aversi o non hanno la necessaria efficacia nel capoluogo della provincia.

(1) Atti del Senato, 1866.

Della possibilità della cognizione indiretta. — È evidente che la vicinanza alle persone e ai luoghi, cui i fatti si riferiscono, rende di gran lunga più facile e più agevole l'acquisto della cognizione indiretta (1), a meno che non si tratti di quella che si ottiene per *ispezione*, poichè l'inviar sul luogo apposito incaricato, se togli l'inconveniente della maggior distanza, è un atto che può sempre farsi anche dal prefetto.

Non così invece si presentano identiche condizioni negli altri casi.

L'*informazione* (2) può esser ufficiale o privata. L'informazione che deriva da un delegato di p. s. dall'arma dei R.R. Carabinieri, o da un sindaco del circondario, è, nei riguardi del prefetto, limitata a ciò che può interessare l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza, a ciò che merita di formar oggetto d'un rapporto scritto; nei riguardi del sottoprefetto invece, si aggira in un campo assai più vasto, comprende tutte quelle notizie che, coll'occasione del contatto, che in corso di colloquio, si possono dare su qualunque materia, su fatti anche di piccola importanza, su persone specialmente, appartengano o no alla amministrazione pubblica.

Ne deriva da ciò che il prefetto necessariamente manca di tutte quelle piccole notizie ufficiali dal cui complesso si possono pur rilevare fatti importantissimi, e manca in particolar modo delle notizie sulle persone, s'egli non ne fa oggetto di particolare richiesta.

(1) « Il sottoprefetto, diceva il ministro Chiaves, prende le informazioni nello stesso modo in cui le prenderebbe il Prefetto, per mezzo dei funzionari del governo i quali sono sparsi nei diversi comuni della provincia. » — Io intendo invece dimostrare che le prende anche in altro modo, e che, tanto in questo, come nel caso in cui ricorre agli altri funzionari (sindaci, delegati, carabinieri), è in grado di ottenere quella esattezza che non potrebbe acquistare un' autorità nel capoluogo della provincia.

(2) Qui tratto dell'informazione spontanea, indipendentemente da richiesta del superiore, e tratto invece dell'informazione che vien data dietro domanda, là dove parlo della testimonianza.

Lo stesso succede in maggior grado riguardo l'informazione privata, poichè il contatto dei privati è rispettivamente minore, per ragioni di distanza e di posizione sociale, col prefetto che non col sottoprefetto. Infatti, fra il capoluogo di provincia e il capoluogo del circondario, scorgi questa differenza: che nel primo, o l'informazione manca affatto, o è assai più rara, perchè limitata nella origine, pochi essendo coloro che si trovano in contatto e col capoluogo della provincia e colla suprema autorità di essa, e limitata nel tempo, perchè l' eventuale contatto col prefetto non può esser che occasionale, non può verificarsi che di quando in quando, mentre il contatto o la possibilità di esso col sottoprefetto è quasi continua. Nel primo caso adunque occorre che vi sia una causa, un motivo per cui si informi e cioè, o una domanda dell' autorità (vedi testimonianza), o un interesse di chi informa (vedi denuncia, ricorso ecc.); nel secondo caso invece non occorre ciò, verificandosi la spontaneità della informazione per l'occasione del contatto, avvenga questo o non per ragioni di ufficio.

Resta dimostrato adunque che una autorità governativa nel circondario è in grado di raccogliere le spontanee informazioni dei privati, e che non è invece il prefetto organo adatto a riceverle, se non raramente, e da un certo numero ristretto di persone. Ora si noti che queste notizie non sono soltanto quelle che può raccogliere un ufficiale di P. S.; ma sono per lo più informazioni che riguardano l' andamento delle amministrazioni locali, i bisogni, i desiderî, le tendenze dei municipi e delle moltitudini, il carattere delle persone che hanno il mandato di amministrare la cosa pubblica, l' azione dei sindaci come capi dell' azienda comunale, come ufficiali del governo; quelle notizie insomma in base alle quali il potere esecutivo superiore prende i provvedimenti necessarì, propone al parlamento le leggi più opportune e delle quali più sentito è il bisogno.

Nella stessa guisa torna più facile ottenere la *testimonianza* diretta, quando l' Autorità abbia necessità di notizie sopra

un determinato fatto o sopra una determinata persona e che, per averle, debba ricorrere anche a privati. Infatti, secondo ciò che interessa di sapere, bisogna rivolgersi ad uno piuttostochè ad un altro, bisogna quindi conoscere quale sia la persona che si trovi in grado di fornire le notizie necessarie. L' autorità lontana non può aver questa conoscenza che indirettamente, nel più dei casi; manca quindi di un elemento indispensabile alla cognizione, e deve necessariamente affidare la ricerca di questa persona alle autorità locali i cui criterì di scelta possono essere ben diversi, il cui apprezzamento può essere erroneo, e in ultima analisi, deve quasi sempre, contentarsi di una cognizione indiretta di ciò che indirettamente viene appreso, non potendo che in casi gravi far incontrare le spese d' un viaggio. Tali ostacoli non verificandosi che raramente in un capoluogo di circondario, è evidente che la possibilità della cognizione, anche per mezzo di testimonianza, si ha nel sottoprefetto e in molto minor grado soltanto nel prefetto.

La stessa maggior facilità di acquistare la cognizione indiretta si verifica nel sottoprefetto a preferenza del prefetto per ciò che concerne la *denuncia* o il *ricorso*.

Questi atti infatti non sono sempre intesi a far valere un proprio diritto o interesse, ma possono aver di mira o l' applicazione d' una legge o l' interesse pubblico, ed è nella natura dell' uomo che la facilità di operare, specialmente quando non si è direttamente interessati, è in ragione inversa delle difficoltà che si frappongono. Ora queste sono di gran lunga minori nel capoluogo di circondario. Qui il cittadino è più vicino e ha minore o nessuna spesa, qui ha maggior facilità di accostare il funzionario superiore, qui può far a meno di riferire per iscritto, qui può sostenere il suo asserto colla parola, qui ha maggior fiducia di far valere il proprio ricorso e perciò più facilmente si risolve a farlo; e lo fa non solo l' amministratore, il letterato, l' ardito; ma anche chi non sa nè leggere, nè scrivere, e chi per timidezza non oserebbe rivolgersi ad una autorità superiore.

Finalmente per quello che riflette la *voce pubblica*, è evidente che il sottoprefetto, trovandosi sul luogo, è anche in grado di conoscerla direttamente, mentre che il prefetto non può averne cognizione che in modo indiretto.

E ciò è tanto più importante, perchè nel capoluogo di circondario si trattano, si discutono, si palesano molti fra gli atti dei comuni compresi nella circoscrizione di esso, essendo il capoluogo il centro di vita a cui necessariamente tutti convengono per soddisfare a molteplici bisogni della vita civile e dove per conseguenza si manifesta tutto quanto interessa i comuni circostanti.

Difficilmente invece ciò succede nel capoluogo della provincia, dove sfuggono per lo più gli interessi dei minori comuni, e dove mal si raccoglierebbero dai pochi che se ne occupano, stante i diversi centri di vita che si hanno nelle grandi città.

Nel capoluogo di provincia vi è invece un' altra fonte di notizie, il giornalismo, che si occupa del buon andamento delle aziende pubbliche, che raccoglie i voti dei cittadini, che ne interpreta i desiderî, che ne espone i bisogni; ma le stesse condizioni di luogo in cui esso opera, fanno sì che i piccoli comuni lontani sfuggano spesso alle sue osservazioni. Ma questo valido sussidio all' azione governativa abbonda solo nelle grandi città tutte capoluoghi di provincia, manca in quasi tutti i capiluoghi di circondario, per cui il prefetto non può confidare che la pubblica voce lo illumini per mezzo della stampa intorno alle condizioni dei piccoli comuni lontani; se questo succede, è quando il male ha preso vaste proporzioni, quando il danno si è già verificato, quando l' opera dell' autorità non potrebbe valere a ripararlo in tutta la sua entità.

Di quà pure adunque si palesa l' opportunità del sottoprefetto nel circondario, affinchè nei riguardi del controllo tutti i comuni della provincia siano egualmente e con pari efficacia vigilati, e su tutti possa l' autorità competente con eguale profitto esercitare la sua benefica azione.

Efficacia dei mezzi di cognizione indiretta. Quegli stessi mezzi di cognizione indiretta, che abbiamo dimostrato esser più facilmente a disposizione del sottoprefetto che del prefetto, sono, anche quando di essi sia il prefetto in grado di valersi, meno per lui efficaci che non lo siano per l' autorità di circondario.

Infatti, si tratti di informazione o di testimonianza o di denuncia, le notizie, che per tali mezzi vengono comunicate, acquisteranno più o meno il valore della cognizione diretta secondo che più o meno si verifichino le seguenti condizioni;

1.° che chi riferisce sia in grado di conoscere ciò di cui ci intrattiene; 2.° che abbia una condotta tale da non lasciar dubbio sulla veridicità del suo asserto; 3.° che non abbia un interesse proprio di alterare la verità, la realtà delle cose. L'attendibilità adunque della notizia, che ci perviene da altri, si fonda sulla conoscenza della persona che ne informa, e dei fatti che possono aver relazione con ciò che forma l'oggetto della notizia stessa. Quanto più questa conoscenza è diretta, tanto più torna facile l' apprezzamento.

Ora il sapere se e quale fiducia meriti la persona che alle nostre domande risponde, è facile al sottoprefetto, come quello che per posizione sociale, per ragione di vicinanza, per occasione continua di rapporti, per limitazione di spazio e di persone a cui rivolgere la sua attenzione, è in grado di conoscere direttamente le persone che stanno nel suo circondario; non lo è del pari al prefetto, il quale ultimo perciò non può sempre efficacemente dalla testimonianza desumere la verità, in quanto che non può sapere quanta *fides sit adhibenda testibus*.

In particolare poi, la informazione presso il sottoprefetto può essere più facilmente verbale e perciò più efficace, poichè « l'onestà della passata vita, la buona fama, o sia la stima dei buoni, sono della fede dei testimoni i più sinceri argomenti; ma il volto, il gesto, gli accenti, o siano i tuoni della voce,

indizi tutti dell' anima, non devonsi dai savi giudici trascurare » (1).

E vi è di più questo, che l'autorità lontana appunto perchè non è in grado di conoscere le persone, non sa spesso a chi rivolgersi, perchè non sa chi sia in grado di informarla, chi voglia e possa senza inganno o senza reticenze dire la verità.

Questo stesso inconveniente si verifica negli uffici di prefettura anche nei riguardi dell'ispezione. Il funzionario che per la prima volta giunge in un paese dove tutto è nuovo per lui, non può che procedere a tentoni, assai lentamente, con quella timidezza che deriva dalla incertezza e dal non conoscere le persone alle quali deve necessariamente rivolgersi per essere aiutato nell' opera sua. Può senza avvedersi imbattersi in chi abbia interesse di fuorviarlo nelle sue ricerche, può più facilmente venir ingannato e, nella migliore delle ipotesi, è quasi impossibile non gli sfugga qualche circostanza che potrebbe avere anche sommo interesse. Invece se il sottoprefetto, come quello che è in grado di farlo, istruisce convenientemente colui che è incaricato della ispezione, questi troverà più facile il compito suo, farà più presto e meglio perchè sa già da che cominciare, dove indirizzarsi, da chi debba guardarsi, a cui debba ricorrere.

Sotto qualunque aspetto adunque si voglia considerare la cognizione indiretta, è evidente come ad essa sia necessario questo organo circondariale e quindi, poichè il Governo non può far senza di questa cognizione (pag. 79) deve assolutamente valersi del sottoprefetto se vuole averla piena, continua, fedele come è richiesto dallo scopo cui essa è diretta. Ciò è tanto più indispensabile se il Governo intende valersi delle facoltà demandategli dall' art. 90 della legge 30 Dicembre 1888, decentrando certi servigi con grande vantaggio della economia amministrativa, poichè di quanto aumentano le attribuzioni

(1) Mario Pagano. *Opere filosofiche politiche ecc.* Capolago, 1837, pagina 478.

di un funzionario superiore, di tanto s' accresce il bisogno di dividerle in ragione di spazio o, per lo meno, di aver la possibilità di delegarne alcune e, meglio ancora, la opportunità di valersi d' un funzionario dipendente per ottenere in ogni servigio, e specialmente in quello di cognizione, quella intensità che manca nella estensione della materia e dello spazio. Nè questo bisogno di cognizione, giova ripeterlo, è limitato alla polizia che ha per iscopo la pubblica sicurezza, ma comprende tutta l' attività umana, tutte le funzioni governative (pag. 80) poichè, come abbiamo fin da principio dimostrato, ogni determinazione dell' umana volontà e quindi del governo, dee essere preceduta dalla apprensione, cioè dalla conoscenza delle aspirazioni del pubblico, che dà al governo i criteri per decidere della opportunità di una data disposizione in un dato momento; dalla conoscenza delle condizioni locali per istabilire dove convenga prendere un determinato provvedimento; dalla conoscenza dell' indole degli abitanti onde prudentemente procedere nella applicazione di esso; dalla conoscenza finalmente d' ogni fatto repentino che offrir possa occasione alle superiori determinazioni.

È così che si può governare, ottenendo la maggior possibile prosperità della nazione, poichè, come « l' arte di fondare una civiltà consiste più che in altro, nella considerazione di queste quattro cose; cioè tempo, luogo, modo ed occasione » (1) l' arte di progredire nella civiltà consiste nella cognizione delle identiche circostanze.

Dal fin qui detto resta adunque dimostrato che tutte le funzioni amministrative proprie del governo per ordine naturale di cose, o a lui demandate per espressa disposizione di legge, vengono esercitate con maggior efficacia nella circoscrizione circondariale che non in quella molto lata della provincia; da un funzionario avente limitate attribuzioni piuttostochè da chi ha un ordine di funzioni superiori interessanti

(1) DORIA. *Vita Civile.* Torino 1882 p. 192.

l'ente collettivo che ha carattere di persona pubblica; da chi attende al controllo di un adeguato numero di enti locali, piuttostochè da chi ha sotto di sè una gran quantità di società minori.

B. Le sottoprefetture nella celerità del lavoro

Si è detto che il sottoprefetto complica l'ingranaggio amministrativo, che porta ritardi nella speditezza degli affari. Questo asserto dipende dalla premessa che il sottoprefetto è un semplice organo di trasmissione, perchè, data questa ipotesi, il ritardo si verificherebbe necessariamente.

Ma noi abbiamo dimostrato ad esuberanza quante e di quale importanza siano le funzioni del sottoprefetto, alcune delle quali si risolvono in una serie di servigi tassativamente demandatigli, altre si riducono alla preparazione degli elementi indispensabili per l'esercizio delle funzioni di autorità diverse.

Ordunque, nel primo caso, e cioè per gli affari che si sbrigano nell'ufficio della sottoprefettura, come esecutorietà di deliberazioni, polizia di stato, pubblica sicurezza, leva, pesi e misure, sorveglianza sull'andamento dei comuni, dei consorzi, delle opere pie, sulla esecuzione di tutte le leggi, è evidente che il sottoprefetto, ben lunge dal cagionare un ritardo qualsiasi, offre invece il modo di sollecitare l'adempimento dei vari servigi avvicinando l'azione governativa agli amministrati.

Nè, si noti bene, questa economia di tempo è cosa di poco momento, poichè non si limita ad una minor percorrenza postale nell'invio d'un atto e nel ritorno di esso; ma agisce principalmente sul tempo necessario a prendere il provvedimento, sull'adempimento cioè del servigio stesso. Il sottoprefetto, come colui che ha già un corredo di cognizioni locali e una sintesi della locale amministrazione, non ha bisogno di assumere ogni volta e per ogni atto tutte quelle informazioni che occorrerebbero invece al prefetto. Quando poi, per le circostanze speciali d'un determinato affare, queste nuove in-

dagini fossero necessarie, egli è in grado di procurarsi e le notizie e gli atti occorrenti in un minor tempo, perchè più vicino alla fonte a cui vanno attinte, perchè sa già su chi può far assegnamento, a chi meglio rivolgersi, come e dove acquistare la diretta o indiretta apprensione.

Nel caso invece di competenza di una autorità superiore, si possono verificare due ipotesi: l'invio degli atti all'autorità che deve decidere, la somministrazione di notizie in seguito a richiesta.

Nella prima ipotesi dello invio degli atti, il sottoprefetto è tenuto ad istruire l'affare e deve quindi, in primo luogo, curare che nessun atto indispensabile o utile alla decisione manchi, e in secondo luogo, offrire all'autorità cui invia gli atti tutte quelle notizie, tutte quelle informazioni ch'egli è in grado di porgere e che ritiene possano avere una qualche influenza sulla determinazione dell'autorità superiore. Quell'affare adunque che col mezzo del sottoprefetto arriva o al Prefetto, o alla Giunta amministrativa già completo e col corredo di tutti gli elementi indispensabili, senza di esso invece richiederebbe che il Prefetto e la Giunta invitassero il Comune ad inviar ulteriormente or l'uno or l'altro atto, che si rivolgessero a qualche autorità locale o anche allo stesso comune, perchè offrisse le informazioni che potessero occorrere, che mandassero spesse le volte qualche funzionario sul luogo per le opportune indagini. Ora tutto ciò richiederebbe un tempo assai più lungo di quello che si impiega dal sottoprefetto nell'istruire, essendo indiscutibile che la istruzione è necessaria e riesce meglio e tanto più presto quanto più si compie nelle vicinanze del luogo a cui o un affare o un avvenimento si riferiscano, e da chi già si trovi nella località. Nè si obbietti che i comuni devono già conoscere quali atti occorrono alla completa istruzione dell'affare, e quali notizie si richieggano, poichè esaminare un atto col criterio di chi lo compie è ben diverso dall'esaminarlo col criterio di chi deve approvarlo o meno; e perchè molte notizie devono desumersi da

fonte diversa da quella dello interessato, risolvendosi in un controllo sul suo asserto, sul suo operato; e perchè, finalmente, il sottoprefetto, in conseguenza della sintesi cui abbiamo più volte accennato, è al caso di poter fare di sua iniziativa certi appunti che spesse volte sfuggirebbero all' autorità lontana e si riveleerebbero forse più tardi soltanto, in guisa da richiedere un provvedimento a modificazione di quello già preso, così da dover disfare quello che si è fatto e incominciare di bel nuovo.

Nella seconda ipotesi poi, che al Prefetto o al Governo occorra, indipendentemente dall' invio di un atto, qualche notizia di fatto o di persona, è evidente che avere sul luogo un funzionario che è già in grado di fornire questa notizia, o che può tosto acquistarla e trasmetterla, costituisca un vero risparmio di tempo, un organo necessario alla celerità del movimento amministrativo.

Questa necessità di informazione e d' istruzione si esplica in ogni momento dell' azione governativa dalla semplice nomina di un usciere, alla presentazione che il governo voglia fare di un progetto di legge. Dunque la celerità che si verifica riflette il maggior numero degli affari, si ripete continuamente, in guisa che sfugge al confronto quel ritardo inutile che in qualche rarissimo caso si può verificare. Per questo soltanto non è interamente inesatto il dire che la esistenza delle sottoprefetture è talora di danno al sollecito disbrigo degli affari (*vedi nota a pag. 62*); ma avrebbe arduo compito ad adempiere colui che volesse citare parecchi di questi casi, poichè, « la maggior parte degli affari amministrativi sono definiti nella sottoprefettura e i più gravi, che vanno trasmessi alla Prefettura, ci vanno istruiti in modo da rendere più sollecita e più avvisata la risoluzione del prefetto o della autorità tutoria, con che si agevola il corso sollecito degli affari stessi » (1).

(1) Così si esprimeva la Commissione Parlamentare nella tornata del 13 giugno 1877.

C. Le sottoprefetture nei riguardi finanziari

Abbiamo veduto come le principali attribuzioni del sottoprefetto si estrinsechino utilmente, e spesso necessariamente, nelle materie amministrative che mirano alla conservazione dello Stato. Parlare adunque di economia in ciò che è lo stromento utile e spesso necessario di conservazione è intaccare l'essenza stessa dello Stato e non sarebbe quindi misura di sana politica.

Ma, appena le condizioni finanziarie del paese richiamano l'attenzione degli onesti, appena uno sbilancio si palesa nell'azienda dello Stato, mentre il governo, prudentemente e con cognizione di causa, studia i mezzi per porre un sollecito e sicuro riparo, senza che l'andamento della amministrazione abbia a soffrirne, e rivolge tutte le sue cure alla ricerca di un rimedio che non sia peggiore del male da ripararsi; sorgono d' ogni dove i maestri improvvisati a suggerire la panacea universale delle pubbliche finanze.

« Non vi è giornalista insipiente, non deputato poco istruito, non contribuente moroso, non sollecitatore d'affari, non aspirante ad impiego, non dabben'uomo che giura sulle parole di una gazzetta qualunque, che non gridi a squarciagola contro il nuovo serpente boa chiamato *burocrazia*. E i partiti ostili al presente ordine di cose, gli avversarî del governo, e tutta la turba di coloro che non intendono neanche la parola *burocrazia* ripetono in coro le cento accuse che si fanno agl' impiegati in genere.

« Sono gl'impiegati la causa vera delle nostre angustie finanziarie: sono gl'impiegati che non riscuotono le tasse: sono gl'impiegati che non fanno camminare l'amministrazione: sono gl'impiegati che hanno creato le numerose leggi d'imposte: sono gl'impiegati la rovina del Regno sotto tutti gli aspetti. Mandate a casa loro la maggior parte degl'impiegati e vedrete

che la finanza sarà restaurata, l'amministrazione diventerà un fiore immacolato, e i guai pubblici cesseranno *ipso facto*.

« Questo è il succo di tutti i discorsi pronunziati letti o scritti, di tutti gli opuscoli stampati sinora, di tutte le orazioni recitate nelle adunanze politiche, di tutti gli articoli scritti nei giornali contro gl'impiegati.

« Andate a dimandare alla turba di codesti scrittori ed oratori, se prima di parlare o scrivere studiarono il bilancio dello Stato; i codici e le leggi pubblicate, gli ordinamenti delle nostre amministrazioni; infine gli atti del Parlamento. I più impudenti vi diranno che li studiarono; ma dalle loro parole e scritti risulta chiaro che non vi volsero mai uno sguardo ». (1).

Ma vi è di più, che questa tanto strombazzata economia si riduce a ben poca cosa, se pure non si risolve invece in una maggior spesa per la mancanza di questo organo che avvicina agli amministrati l'azione governativa, come ci proponiamo di dimostrare.

Ogni sottoprefettura richiede un capo il cui stipendio è di L. 4000, un segretario a L. 2000, un computista che esercita anche le funzioni di Commissario di leva a L. 1500, un usciere col salario di L. 800, un diurnista con altre L. 800 ed, oltre a ciò, esige in media per spese d'ufficio L. 500, e per locali e mobilio, attualmente a carico della Provincia, circa L. 800; un totale quindi di L. 10.400 per anno (2).

---

(1) Carlo De Cesare. *La politica, l'economia, e la morale dei moderni Italiani*. Firenze, 1869, p. 53.

(2) Non comprendo il personale di P. S. perchè dovrebbe conservarsi nei circondari, non comprendo pure il sottosegretario, perchè trovasi soltanto in poche sottoprefetture più importanti, dove potrebbe togliersi anche indipendentemente dalla soppressione dell' ufficio. — Sembrami non mi si possa accusare di aver esagerato, supponendo una spesa minore del vero, poichè la cifra da me sovraesposta rappresenterebbe nella soppressione delle 137 sottoprefetture una economia di L. 1,424,800; mentre il De Gioannis (pag. 148 della citata sua opera) la valuta soltanto in L. 1,164,600 e, nella relazione sul progetto Cadorna, veniva valutata in L. 2,022,700, pur comprendendo il personale di pubblica sicurezza che rappresenta una spesa di oltre 600 mila lire.

Ma la soppressione delle sottoprefetture porterebbe una maggior quantità di lavoro nel capoluogo della provincia.

Fino a che infatti all'autorità governativa si conserva la stessa mole di affari che ha attualmente, nel trapasso di essi dalla sottoprefettura alla prefettura si ha uno spostamento di affari e non una diminuzione e perciò logicamente si deve avere uno spostamento di persone, non una diminuzione di esse.

Non mi si può obbiettare che nelle prefetture il personale è già in esuberanza poichè, dato che ciò sia vero, varrà per risolvere un'altra questione diversa da quella che noi trattiamo; sulla opportunità o meno di ridurre il personale delle amministrazioni, non già quella di sopprimere le sottoprefetture. In altre parole non sarebbe la soppressione di questi uffici che darebbe luogo alla economia di questo personale, e dal momento che la esuberanza si verifica nel capoluogo della Provincia, a questa riduzione si può addivenire indipendentemente dalla abolizione dell'ufficio circondariale.

Si dovrebbero quindi trasferire nella Prefettura almeno i seguenti impiegati: segretario (L. 2000) commissario di leva (L. 1500) (1), così si dovrebbero pure devolvere al Prefetto le spese d'ufficio (L. 500) e la Provincia o, quando che sia lo Stato, dovrebbero fornire al delegato il locale dell'ufficio, che ora è compenetrato in quello della sottoprefettura (L. 300). Per tutto ciò, nonostante l'abolizione di quest'ultima si continuerebbe ad aver un'annua spesa di L. 4300, per cui la economia, derivante

---

(1) Sarebbe richiesto in molte provincie anche per l'art. 15 del Testo Unico delle leggi sul reclutamento che esige vi siano due Commissari nei Circondari la cui popolazione supera il 250m abitanti e quasi tutte le Provincie che fossero costituite in un solo circondario supererebbero questo limite.

Di questa necessità è prova anche l'art. 6 del progetto Nicotera, il quale per il servizio di leva voleva fosse la Provincia divisa in varii distretti e il Consiglio di leva in tante sezioni quanti sarebbero stati questi distretti, e disponeva quindi: *vi saranno in ogni prefettura altrettanti impiegati incaricati delle funzioni di commissario di leva, quante sono le sezioni del consiglio di leva.*

dalla desiderata abolizione, si limiterebbe a Lire 6100 per ciascuna sottoprefettura, e quindi per tutti i 137 circondari attuali del nostro Regno si avrebbe un risparmio complessivo apparente di L. 835,700.

Dico apparente, poichè l'abolizione stessa renderebbe necessaria una gran quantità di spese da parte dello Stato.

Tali sono quelle relative al trasporto degli uffici e dei relativi atti, quelle per l'adattamento nelle Prefetture di nuovi locali d'archivio, e in molte Provincie per maggior numero di locali da assegnarsi, quelle per le pensioni a tutti gli impiegati che dovrebbero venir collocati a riposo o per i quali convenisse provvedere altrimenti (1), quelle richieste dal bisogno che più spesso si verificherebbe di mandar, specialmente nei luoghi lontani, qualche impiegato in missione, o qualche commissione per accertare lo stato delle amministrazioni, per procedere ad indagini, per avere in una parola molte di quelle notizie che il sottoprefetto è ordinariamente in grado di fornire.

Arrogi a questo, che il servizio della pubblica sicurezza richiede qualche cosa di più di uno o due delegati, tanto che nella relazione sul progetto Nicotera chiaramente è detto: « L'abolizione delle sottoprefetture non importerebbe punto che per il servizio della pubblica sicurezza non si istituisse nei più importanti subcentri appositi uffici. Dovranno per molti di essi esser variate, a seconda dei bisogni fatti palesi dalla esperienza, alcune circoscrizioni circondariali, ma in ogni provincia del Regno sarà d'uopo istituire uffici staccati dalla Prefettura con speciale incarico del servizio di pubblica sicurezza entro determinate circoscrizioni territoriali o distretti...... Il Ministero ha in animo di porre a capo di essi **un ispettore di polizia**. » (2).

Aggiungasi ancora che in diversi luoghi una autorità governativa dovrà necessariamente collocarsi per circostanze ecce-

(1) Si noti che tutte queste spese si verificherebbero attualmente e quindi proprio nel bilancio sul quale si vogliono fare le economie e quindi nel momento più critico per le finanze dello Stato.

(2) La spesa preventivata per tali uffici era di L. 1.667.600.

zionali, a meno che non si preferisca scomporre tutta la circoscrizione provinciale. Questa necessità fu palese al legislatore così che il progetto approvato dal Senato disponeva all'art. 3: « Il governo del Re potrà, dove e quando le condizioni topografiche, le distanze dal centro, e lo stato della pubblica sicurezza lo richiedano, delegare temporaneamente tutte o parte delle incombenze attualmente affidate ai sottoprefetti a commissari governativi, destinandovi funzionari di grado non superiore a quello di consigliere di prefettura. La circoscrizione e costituzione di questi circondari, i quali in ogni caso non potranno eccedere i trenta, sarà fatta con Decreto Reale ». Questa limitazione nel numero dei commissariati costituendi fu segnata, come si rileva dalla discussione del Senato, non perchè fin d'allora si avesse riconosciuto che non si avrebbe avuto bisogno di un numero maggiore; ma perchè fosse in grado il Governo di liberarsi più facilmente dalle sollecitazioni che gli sarebbero pervenute da tutti i circondari.

Sarebbe inoltre necessario di aumentare ai prefetti le spese di rappresentanza salvo a trasformarne l'uso speciale per agevolare ad essi la conoscenza delle loro rispettive provincie (1).

Oltre queste maggiori spese si avrebbero anche da parte dello Stato minori introiti.

Fu osservato, nella discussione del Senato sul progetto Chiaves, che i capiluoghi di circondario perderebbero la vita, il moto, che per ragione di questi centri, in loro si forma, e diminuirebbero quindi la ricchezza mobile e il dazio di consumo che si paga allo Stato. La accennata economia adunque diventa minore anche per questo riguardo.

Aggiungi che nella cifra esposta sono contemplati gli stipendi integrali. Ora una parte di questi è diminuita dalla ricchezza mobile che lo Stato giustamente si trattiene, e che non percepirebbe più. Il bilancio del Ministero dell' Interno presenterebbe quindi una economia, di L. 4000, 2000, 1500, 800, secondo

(1) Discussione del Senato: Menabrea.

l'ammontare nominale degli stipendii, ma il bilancio generale dello Stato non avrebbe che una economia effettiva di L. 3640.20, 1837.56, 1380, 736, secondo la somma realmente pagata, in guisa che la spesa di L. 10400 di cui sopra è cenno corrisponde in realtà a L. 9629.76 e per conseguenza l' intera economia apparente nei 137 circondari si limita a L. 768,871.40, dalla quale deve sottrarsi l'importo delle spese accennate a pag. 97 e 98.

Ma quello che più la rende illusoria si è il fatto che le spese delle sottoprefetture sparirebbero materialmente nelle rispettive voci del bilancio dello Stato, per ricomparire tosto, e forse più ingrossate, nel bilancio dei Comuni. Che l'abolizione delle sottoprefetture importi un sensibilissimo aumento nelle spese dei comuni e degli individui risulta dalla considerazione che con essa si allontana l'azione governativa e che quindi quanti a questa azione devono ricorrere, dovranno molte volte recarsi nel capoluogo della provincia, poichè il rapporto tra chi copre una funzione amministrativa locale e il pubblico funzionario non può nè deve limitarsi alla sola corrispondenza d' ufficio, ma ingenera il bisogno di un certo contatto e specialmente e spesso di cointelligenze verbali, e di quell' accordo che non si può avere che colla vicinanza delle persone.

Di quì la necessità di maggiori stanziamenti nei bilanci comunali per rimborso di spese forzose, le quali acquistano poi una importanza grandissima per ciò che riguarda la leva, poichè deve il comune provvedere anche la maggior parte degli iscritti dei necessari mezzi di trasporto, le quante volte, come succede per il maggior numero di essi, non abbiano propri mezzi. (1) Ora i circondari da sopprimersi comprendono circa 4600 comuni, ai quali incomberebbero queste maggiori spese per recarsi al capoluogo della provincia, invece che a quello del circondario, numero questo abbastanza rilevante per rappre-

(1) Che se poi si istituiscono i distretti di leva per evitar questo inconveniente, si richiederebbero nuove spese che ancor più diminuirebbero l' entità della sperata economia.

sentare una cifra che facilmente raggiungerebbe la economia rappresentata dai 137 uffici di sottoprefettura che s' intendono sopprimere.

Per la collettività economica dello Stato a nulla monta che le spese figurino in un bilancio piuttosto che in un altro, e il Governo, che rappresenta questa collettività, non dee soffermarsi alle risultanze del proprio preventivo, ma deve spingere il suo sguardo ben addentro nelle cose e ricercare l'economia nella moltitudine dei contribuenti, poichè sono i cittadini sempre che pagano le imposte, siano queste comunali, provinciali o governative; che sostengono le spese pubbliche, figurino esse nel bilancio delle località o in quello dello Stato; che provvedono i mezzi pecuniari indispensabili alla esistenza della nazione sia che questi appariscano nella voce degli stipendi, dei funzionari, o in quella delle spese di indennità, di rimborso, di rappresentanza.

CAPITOLO IV.

Le Sottoprefetture nella essenza dello Stato

Fin qui abbiamo dimostrato che tutte le funzioni del governo, per essere nelle loro varie manifestazioni efficaci, devono venir esercitate in una circoscrizione che di poco differirebbe da quella della maggior parte dei circondari attualmente presso di noi esistenti. I circondari adunque e gli uffici di sottoprefettura sono necessari all' esercizio delle funzioni dello Stato.

Ora, meditando alquanto su queste funzioni e ricercandone l'intima natura e cioè, non soffermandoci soltanto al fine immediato di esse, ma, rimontando agli effetti d'ordine generale che traggono seco, e quindi al fine mediato, ci capaciteremo che le circoscrizioni di cui trattasi, e i corrispondenti uffici sono indispensabili anche alla essenza stessa dello Stato.

L' essenza dello Stato infatti si appoggia sopra un elemento materiale che è il territorio, e sopra due elementi personali: le persone e la sovranità.

Le persone fisiche e pubbliche che rappresentano gli interessi individuali o collettivi locali, e la sovranità che rappresenta l' interesse della nazione, agiscono tutte verso un de-

terminato fine speciale, ma tutte insieme devono necessariamente accordarsi nel fine comune, generale dello Stato. Vi è adunque e vi deve essere una libera attività in una armonia comune, la quale diventa la condizione necessaria della esistenza dello Stato, senza cui la società civile coverebbe nel suo seno i germi della dissoluzione. Ora, perchè questa armonia esista, occorre: 1.° che le persone fisiche e pubbliche cooperino fra di loro reciprocamente e coi loro simili; 2.° che le stesse cooperino collo Stato; 3.° che adunque vi sia un legame tra esse e la sovranità dello Stato; 4.° che in caso di conflitto lo Stato, come quello che rappresenta l' interesse collettivo generale, abbia la autorità indispensabile al ristabilimento dell' armonia; 5.° che lo Stato nel valersi di questa autorità non ecceda a danno delle persone che lo costituiscono.

Ciò premesso, noi ci proponiamo di dimostrare che il sottoprefetto è l' organo più adatto ad ottenere la *unità* nella amministrazione, e con essa la *cooperazione* locale; la *colleganza morale*, tra il governo e gli amministrati e con essa la necessaria *autorità*, e che, finalmente, la soppressione delle sottoprefetture importerebbe una soverchia *lesione* dei diritti e degli interessi degli enti che lo Stato costituiscono.

1.° *Unità e cooperazione.* — « La bontà di ogni istituzione bisognevole del concorso di molti enti versa nel bilancio e accordo dialettico della varietà e indipendenza individuale dei diversi membri, colla loro suggezione unanime a un comune indirizzo e della spontaneità del moto col suo processo uniforme ed equabile » (1). Questa unità di indirizzo, questo accordo nella libera attività degli enti locali e nella necessaria applicazione delle leggi si ottiene soltanto per opera del funzionario locale, come quello che solo può esser in grado di vigilare continuamente, e energicamente provvedere a che nel suo territorio

(1) GIOBERTI. Opera citata p. 510.

le leggi abbiano la loro efficacia, a che simultaneo sia
dire, il movimento amministrativo in tutto lo Stat
guidare e comporre un numero limitato di enti e r
fare altrettanto sopra un esteso numero di soggetti,
gilare continuamente e intensamente entro una sfer
e non così nella estensione di una intera provincia.

« Le ingerenze dello Stato, scriveva il Martinell
ai loro naturali confini, fanno capo ad un centro u
per l'indirizzo, ed a centri molteplici e diversi
pronta e sicura applicazione » (1). Senza di ciò non
l'equilibrio politico delle parti che compongono lo
librio indispensabile alla sua stessa esistenza e senz
non vi sono nè forza civile, nè attività, nè progress
porzione di forze dove tutto deve equilibrarsi, s
parti d'uno stesso corpo che dalla vigoria di tutt
la propria, disarmonico movimento di ruote d'una
china la cui azione dipende dal moto uniforme di
tutte con complicato ingranaggio legate fra di lo
cede che una forza s'aumenta a scapito d'un'al
tero corpo politico si indebolisce al tarlo roditc
chezza, che, o la macchina s'arresta, o l'ingranag

È sotto questo riguardo di unità e di con
vesi trattare la questione, non sotto quello dell
interessi locali. Oppongono alcuni che il circo
un ente naturale, ma un aggregato arbitrario
quali non hanno fra di loro nè vincoli d'intere

(1) Sull'ordinamento della pubblica amministrazio
pag. 26.

(2) Anche questo non è esatto del tutto, essendo
mato a costituire un solo consorzio per opere pubb
in comune le spese per i tribunali di prima istanza che c
colla sua circoscrizione, e trattare i più importanti inter
mune e precisamente nel seno del Comizio agrario che
circondariale. Per questo scopo il Circondario ha anch
presentanza.

rattere costante di omogeneità, non comunanza di diritti, non proprietà comune. Ciò è in parte vero; ma che hanno a fare nella circoscrizione dei servigi amministrativi dello Stato gli interessi, i diritti, le proprietà comuni? Non trattasi già di costituire una amministrazione collettiva di questi comuni, nè di dare ad essi una propria rappresentanza, non trattasi già, quando si parla delle sottoprefetture, di istituire, una persona pubblica come è il comune, come è la provincia; ma bensì di collocare in un determinato luogo un alto funzionario che possa vigilare tutto intorno a sè, in un conveniente spazio, talune amministrazioni, e metta l'azione governativa alla portata di un certo numero di persone giuridiche e fisiche.

La questione se convenga o meno erigere il circondario in ente amministrativo pubblico, come era nelle provincie meridionali, come è in Francia e altrove, è questione diversa da quella che qui trattiamo. Essa si collega alla ideata circoscrizione delle provincie nelle regioni, così da ottenere tanti gruppi collettivi, in quantità non certo minore degli attuali circondari, in guisa che ciascun gruppo sia il risultato di una colleganza d'interessi. È questione quindi che riguarda l'amministrazione degli interessi locali non la diramazione dell'azione governativa nella località.

Insieme alla unità di indirizzo e all'armonia degli interessi locali con quelli appartenenti a tutto lo Stato, il sottoprefetto serve a mantenere nel circondario due potenti ausiliari di vita e di progresso che sono: la conciliazione e la cooperazione.

Infatti colle aderenze personali ch' egli è in grado di avere colla importanza del suo ufficio, colla imparzialità che ognuno gli deve riconoscere nelle questioni locali tra comune e comune, tra privati e amministratori, fra questi e i loro colleghi; può, consigliando e persuadendo, o conciliar le parti o per lo meno impedire il trasmodare di esse; può essere, come altri disse; « norma e direzione nei tempi ordinari e centro di riunione nei tempi procellosi ».

Egli ottiene poi due specie di cooperazione
degli individui nella amministrazione e quella de
fra di loro.

In quanto alla prima, basta considerare che
riche pubbliche gratuite sono più spesso sfuggite
dai migliori, per l' onere immenso che in molti
di fronte alla ingratitudine e alle esigenze degl
meno intelligenti. Il sottoprefetto che abbia sapu
l' affetto e la stima delle persone del luogo, il sot
abbia la capacità sufficiente e cui prema il proprio
in grado di richiamare nell' amministrazione loc
menti indispensabili al buon andamento di essa,
migliori, incoraggiando i timidi, eccitando quan
consumerebbero i germi del pubblico bene.

Nè diversa è la efficacia del sottoprefetto
guarda le associazioni volontarie e obbligatorie d

I consorzi di strade e di acque, quelli per
dazio consumo, per la riscossione delle imposte,
cazione delle paludi, e per quant' altro possa pre
mune interesse, sono approvati o resi obbligato
ma la loro formazione ha luogo di regola nelle s
È il sottoprefetto che è in grado, meglio del funzic
di raccogliere tutti gli elementi indispensabili alla
consorzio, che può conferire coi sindaci più spess
ufficio può riunire gli interessati, e distrugger
le gelosie, e combattere le opposizioni, e concilia
mune le diverse opinioni e i diversi scopi. Nè n
che infine è la legge che questo spirito di associa
sorzi assicura, e che il sottoprefetto non è che natu
di essa; poichè la legge dà la ineluttabile necessi
sociazione, ma il sottoprefetto promuove l' accor
spirito di associazione, così che quella unione, cl
sterile e stentata quando non ha altro vincolo
volontà del legislatore, fiorisce invece e agisce e a
ziativa tutta propria, una attività assai proficua q

questo vincolo legale, ha anche quello del deliberato proposito di cooperare efficacemente al fine comune, quando nella istituzione discerne il proprio vantaggio, quando l'accordo ha legato fra loro tutti quanti la associazione compongono.

2.° *Affetto e Autorità.* — Le istituzioni si mantengono per amore, per forza, per pubblica opinione; nè l'affetto nasce, nè l'autorità si afforza, nè l'opinione pubblica è favorevole se il governo è rappresentato soltanto da pochi funzionari superiori in un ampio spazio perduti.

« I pubblici ufficiali, destinati a sopraintendere alle provincie ed alle diverse parti di queste, diceva il Rattazzi, si affacciano simultaneamente e come gli organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come gli organi di queste rispetto al Governo. Essi non tanto tendono a restringere la libertà quanto a favorire lo svolgimento nelle condizioni della legge, non tanto a far sentire la mano dell'autorità centrale, quanto a farvi apprezzare il vantaggio di averla vicina, pronta, competente » (1).

Ed infatti la vicinanza del funzionario governativo, il quale nei debiti modi adempia al suo ufficio, e quindi consigli prima che imporre, persuada prima che costringere, rende più facile l'applicazione di qualsiasi legge, meno sgradito quel qualunque provvedimento che importi un qualche sacrificio in coloro cui viene applicato. Ottiene così il governo l'affezione dei suoi sudditi, la quale importa pronta obbedienza, necessaria rassegnazione, cooperazione di tutti al comune intento.

Nel sindaco di nomina regia la turba vede lo stretto legame che vi è tra governo e amministrati, poichè uno di questi è scelto da quello ad esercitare l'azione governativa entro certi limiti; nel sottoprefetto vede un funzionario del governo che ha continui contatti e relazioni continue con coloro che coi suoi voti essa elegge; più in alto invece il governo le ap-

(1) Relazione 23 Ottobre 1859 che precede la legge sull'ordinamento comunale e provinciale.

pare qualche cosa di ignoto, di inaccostabile, di
cui, là dove specialmente il sindaco non è nomin
richiede che vi sia quel funzionario superiore ch
cinanza, col suo contatto, colla sua azione cont
popolarizzare la sovranità.

Perciò molto bene diceva il senatore Leopar
veramente salutare del governo che mette la p
giustizia, che attutisce le disunioni, non arriva pi
poluoghi delle provincie, mentre abbiamo un cl
mente non ci è amico, che possiamo anche con
ostile, il quale spinge la sua organizzazione finc
del pastore ».

Oltre che rendere accetto il governo, le s
lo rendono anche forte, essendo una verità ind
il potere per esser tale deve esser localizzato ed
persone capaci e intelligenti.

Infatti il sottoprefetto, rappresentando da v
stà del governo e la forza della legge, esercita
morale, altamente educatrice che serve ad invigor
costituzionale, e le sottoprefetture, come quelle i
tano atti di amministrazione d'ogni specie e do
tano una infinità di casi pratici, una continua
interpretare le leggi più svariate, dove gli affari
gono in una sola *Divisione* (1) diventano perciò
zaio di ottimi funzionari i quali, percorrendo in
minori della loro carriera, imparano a conoscere
della amministrazione, acquistano una pratica speci
risultati si manifestano più tardi negli alti gradi de
Da ciò la amministrazione si avvantaggia immens
nendo nello esercizio dell' azione governativa la
giudizi, il prudente apprezzamento della opportuni
tanza di certi pareri. Niuno ignora quanto impor
resse della maestà del governo, quanto influisca ne

(1) Si prenda nel senso tecnico-burocratico.

opinione assicurarsi ottimi e pratici funzionarî che le leggi e gli ordini superiori eseguano colle norme della prudenza pratica, conciliando i supremi principî di libertà e gl'interessi individuali colla necessaria efficacia della legge; che porgano al governo stesso non lieve aiuto materiale e morale nel reggimento della cosa pubblica, nel mentre curano l'adempimento dei servigi intesi alla conservazione della società civile, mentre cooperano con solerte iniziativa, con pratica competenza, con diligenti indagini, con esatte informazioni alla soddisfazione delle aspirazioni comuni sagacemente interpretate e con essa al progresso nazionale.

Se sono i sottoprefetti gli organi indispensabili del governo, e se tali organi valgono non solo come stromento di azione amministrativa, ma come sostegno anche delle nostre istituzioni, il Governo deve ben pensare prima di spogliarsi di questi utili funzionari.

E poichè sono ritornato a parlare di impiegati, non è fuor di luogo osservare in via incidentale che, come diceva il Cantelli, « un mutamento troppo esteso nella circoscrizione amministrativa non potrebbe farsi senza deludere le aspettazioni legittime e senza danneggiare gli interessi di molti abili e zelanti impiegati ».

Nè un saggio governo deve trascurare il danno che ne deriverebbe agli impiegati degli uffici da sopprimersi, perchè anche questo ha una estensione alquanto lata, interessa una intera classe di persone, e influisce sulla collettività economica. « Dobbiamo badare, diceva il senatore Montezzemolo, a ciò che il carro dello stato, che spingiamo talvolta per vie intentate, non abbia a schiacciare nel suo corso troppe esistenze. Io ritengo che parlamento e governo mal provvederebbero al bene pubblico, moltiplicando ad ogni passo gli infortuni privati ».

E ritornando, alla necessità del circondario nei riguardi della efficacia delle leggi, della maestà del Governo, della colleganza tra questo e gli amministrati, e della unità di in–

dirizzo, dirò: esser vero che vanno aumentando le vie di comunicazione, esser vero che diminuiscono le distanze fra il capoluogo della Provincia e i comuni che la compongono, mercè una rete sempre più fitta di linee ferroviarie; ma che è altresì vero che questo riavvicinamento al capoluogo della provincia non produce gli effetti che si riscontrano in quello del circondario, ed è pur vero che i progressi della civiltà ingenerano nuovi bisogni e questi richieggono un maggior numero di servigi pubblici, un controllo più esteso. Si accresce quindi la materia di competenza del prefetto e con essa crescono le difficoltà del controllo e dell' azione in un solo individuo collocato in una vasta sfera di azione, cresce quindi il bisogno di stabilire limitate circoscrizioni entro le quali un funzionario superiore possa estrinsecar le sue funzioni sopra un numero di soggetti non eccedenti la capacità fisica di un individuo.

Inoltre, in onta alle progredite vie di comunicazione, la distanza del capoluogo da molti comuni è enorme per la configurazione stessa della provincia, e per la località dove trovasi la città capoluogo. Questi grandiosi centri di vita, dove necessariamente deve collocarsi il prefetto, non sono già creati artificialmente e quindi nel centro della provincia, così che una identica distanza li separi da tutti i comuni della periferia, ma vi sono molte provincie dove il capoluogo è collocato ad uno degli estremi; vi sono perfino alcune provincie i cui centri sono talmente vicini fra di loro che vediamo tre o quattro capoluoghi di provincia che si trovano nel circuito di pochi chilometri.

Non bisogna d'altro canto trascurare la circostanza che in molte provincie le città importanti sono più d' una, sono più adunque i centri in cui una prudente politica consiglia il governo di collocare un proprio funzionario superiore, perchè nelle grandi città la vita politica si svolge con maggiore intensità, e ad essa i cittadini prendono parte attiva; nelle grandi città maggiore è il movimento delle idee, l' azione

della stampa; maggiore è la potenza intellettuale da una parte, la lotta dei partiti, la turbolenza delle classi meno agiate dall'altra.

Sotto questo stesso riguardo dei centri principali, il Cantelli osservava: « nelle provincie di vasta estensione, popolatissime, dove oltre ad un ragguardevole capoluogo principale si trovano città importanti, situate a notevole distanza, non abbreviate da ferrovie, città a cui per antiche consuetudini e per interessi economici ed individuali, accorrono continuamente gli abitanti dalla periferia del territorio, sarebbe improvvido non mantenervi o non stabilirvi una sottoprefettura come anello di congiunzione tra il capoluogo di provincia e le parti più remote di essa ».

3.° *Inconvenienti.* — Si deve poi tener conto dell'interesse morale e materiale che i 137 capoluoghi di circondario in Italia hanno di conservare questo ufficio che loro reca un contributo di impiegati i quali servono anche, giova notarlo, ad affratellare gli abitanti delle diverse provincie; che a loro richiama più spesso molte persone dai comuni di tutto il circondario, loro porge occasione di un maggior sviluppo economico e intellettuale.

Questo sviluppo può anche essere di lievissimo momento, ma per i piccoli comuni, lontani dai centri, privi di comode vie che li leghi ad una città, anche questo poco è qualche cosa e solo è saggio quel governo che di tutto tiene esatto conto.

Le popolazioni si sono già abituate in Italia a questa circoscrizione (1), sono abituate al contatto continuo con un fun-

(1) Il regno Lombardo-Veneto era diviso in distretti con un Commissario avente quasi tutte le attribuzioni del sottoprefetto. Nel Piemonte le provincie corrispondevano ai distretti e le vere provincie erano le regioni. Nell'Italia meridionale l'amministrazione civile era divisa pure fra le provincie, i distretti ed i comuni. La Toscana per gli effetti della rappresentanza elettiva era divisa in comunità, distretti e compartimenti. Nelle provincie già romane oltre i comuni si avevano i così detti appodiati. Queste circoscrizioni comprendevano comuni che trattavano in-

zionario superiore del governo, vedono in esso un protettore, un aiuto a cui ricorrere; non si accorgono dei vantaggi di questa vicinanza dell'azione governativa, ma si avvedrebbero tosto della sua mancanza per la quale dovrebbero nel più dei casi incontrare disagi e spese. Non è quindi senza danno che loro verrebbe tolto questo funzionario posto alla loro portata e facilmente accessibile, nè senza disgustare una considerevole quantità di cittadini, i quali incolperebbero il governo dei disagi e delle spese cui andrebbero incontro e delle conseguenze che potrebbero derivar loro in un momento qualsiasi.

Nè a ciò contraddicono i recenti voti di diversi fra i Consigli Provinciali del Veneto per ciò che riguarda la trasformazione dei distretti in circondari, poichè i membri dei Consigli provinciali che appartengono al capoluogo della provincia, e sono i più, hanno interesse sia l'amministrazione concentrata tutta nella loro città; coloro che appartengono ai distretti nei quali la sottoprefettura sarebbe un eccesso, o non si occupano o, come si è avuto occasione di osservare in qualche provincia, si fanno avversari della istituzione solo perchè il loro capoluogo non sarebbe scelto a sede della sottoprefettura, ma invece verrebbe aggregato ad altro distretto contermine e soggetto ad altro capoluogo vicino, col quale ripugnano unirsi per imperdonabili gare di campanile, per istupida lotta di supremazia, misero avanzo di quelle discordie che tanto insanguinarono i comuni italiani (1). Qui si palesa l'isti-

sieme certi comuni interessi, onde naturalmente si formava un legame che col tempo doveva diventare un bisogno. Così la maggior parte dei circondari nell' Italia meridionale hanno una vera entità storica, perchè risalgono fino al tempo degli svevi ed ebbero per lungo tempo un proprio consiglio distrettuale.

(1) Dal plebiscito di questi collegi non si può desumere che alla istituzione delle sottoprefetture siano indifferenti gli stessi interessati, poichè nei consigli provinciali la maggioranza non appartiene a coloro che rappresentano i circondari dove per ragioni di necessità o di opportunità si istituirebbero le sottoprefetture. A questo voto del resto farebbe contrasto l'opposizione da parte dei circondari già costituiti i quali soli

tuzione delle sottoprefetture come un mezzo opportuno all' unità nazionale che si fonda nel comune sentimento della patria, e si afferma nei continui e necessari rapporti che più valido rendono il legame e più presto e meglio richiamano i comuni all' associazione economica, alla cooperazione civile.

La questione della soppressione delle sottoprefetture è questione assai complessa, ad esse non si può toccare senza rimaneggiare tutta la circoscrizione amministrativa, poichè in Italia abbiamo provincie che superano il milione di abitanti e provincie che eccedono di poco i centomila, alcune che comprendono 400 comuni, altre che ne hanno soltanto cinque; abbiamo circondari gli uni vicinissimi al capoluogo di provincia, gli altri soverchiamente distanti, quali legati da linee ferroviarie, quali no, alcuni importantissimi, altri di lieve momento.

« Evidentemente il subcentro della sottoprefettura in alcuna di queste Provincie è affatto inutile, mentre in altre è tuttora necessario. Ne deriva che l' abolizione delle sottoprefetture deve esser necessariamente preceduta da una nuova circoscrizione delle provincie. Il che sempre più ci dimostra

sono in grado di conoscere, per lunga pratica, i beneficii delle sottoprefetture, come pure le più alte aspirazioni di vari centri specialmente se si tentasse di rimaneggiare le circoscrizioni. E già, fino da quando fu presentato il primo progetto di soppressione, varie petizioni piovvero tosto d'ogni parte. La città di Biella e quella di Albenga implorarono subito che il progetto venisse senz' altro respinto, la città di Pallanza chiese di esser elevata a capoluogo di provincia in una nuova circoscrizione per le condizioni geografiche ed economiche del paese; il circondario di Mondovì chiese pure di essere eretto a provincia in vista del considerevole numero dei suoi abitanti, e a capoluogo di provincia aspirò pure Monteleone di Calabria. Corleone invocò di esser fatto centro di una circoscrizione amministrativa per le difficoltà di comunicazione; un commissariato governativo domandò Vallo della Lucania per l'importanza di quel comune. — I voti dei consigli provinciali non provano adunque nulla; alle aspirazioni di alcuni si possono opporre le aspirazioni degli altri. (Vedi Atti del Senato).

il peccato capitale dei progetti di riforma che si fan
si vuol procedere a spezzoni, nè di raro e modo p
vuol correre diffilato alla meta senza preparare la
necessariamente conseguita che debbà domani dis
oggi si è fatto, e la nostra legislazione diventi la
lope.

« Così invece di attenerci ad una sintesi goveri
bracci tutto il sistema organizzatore di un grand
si fa, come da taluno (1) argutamente si disse,
sopra un canevaccio sdrucito, mettendo dei pun
pe quà e là senza sapere a che cosa si riesca ». (2)

Non si può certo senza molta prudenza scin
vincia in due, non si può aggregare ad una provin
ne un circondario o parte di esso appartenente ac
cia, per avvicinarlo all' azione del prefetto che in
più vicina, poichè la necessità della modificazior
provincie importa disorganizzazione di enti aut
hanno un proprio patrimonio, una propria rappre
pra tutto comuni interessi e una ragione storica
abitudini e bisogni e aspirazioni comuni. Ne
l'abolizione delle sottoprefetture e quindi dei c
produce riguardo a questi una disunione di par
mente ed evidentemente devono star unite, indir
giona questa disunione nell' ente provincia.

Nè alla necessità di questi mutamenti nel
può sottrarsi come sopra è dichiarato e come ce
l'esperienza e la sapienza dei nostri migliori uom
a tale bisogno e alle relative difficoltà accennaror
gni di riforme.

Nel primo progetto di soppressione delle
approvato nel Senato veniva *data facoltà al G*
durre, entro 18 mesi dalla promulgazione della le

(1) Senatore Leopardi.
(2) De Gioannis.

scrizione territoriale delle provincie quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità..... (art. 11).

Nel progetto di legge discusso dalla Camera nel 1869 un articolo definiva: *la provincia è l'aggregato di comuni posti sopra una parte di territorio dello Stato circoscritta per legge in ragione di criterii di topografia, di clima, di costumi, d'interessi, di tradizioni.*

Il Cantelli nella relazione che accompagnava il suo disegno di legge dichiarava: « volendo riordinare la circoscrizione dei circondari è inevitabile di ritoccare anche quella di alcune provincie. Vi sono sottoprefetture che non potrebbero soppri-mersi senza staccarne il circondario della provincia di cui ora fa parte ed unirlo ad altra provincia più vicina, e per causa di tal cambiamento, ed anche per altre ragioni topografiche, può esser opportuno di mutare la sede di qualche capoluogo di circondario e di provincia. E se la circoscrizione dei circondari è difettosa quella delle provincie non è invero perfetta. Oltre all'elemento della popolazione è necessario aver riguardo alle tradizioni e consuetudini, a circostanze topografiche, economiche e morali, prima di affrettarsi a disgregare associazioni sorte naturalmente la cui comunanza fu rafforzata dal tempo e rispettata all'epoca delle diverse annessioni, onde si venne formando il Regno ».

Anche recentemente il ministro Depretis abbandonava ogni idea di soppressione, dicendo che « la questione è complessa; poichè, da un lato, si tratta di conciliare i beneficî di una forte organizzione politico-amministrativa con la *semplificazione* dei pubblici servigi e le *guarentigie* richieste da un ben ordinato sistema di libertà delle amministrazioni locali; beneficî che non si realizzano senza la base di una circoscrizione che leghi armonicamente fra loro le diverse parti del Regno, dia a ciascuna delle circoscrizioni gli organi amministrativi più idonei a raggiungere i risultati voluti; dall'altra parte si *ha la necessità di non turbare troppo violentemente antiche divisioni* che hanno creato vincoli d'interessi, comunanza di aspirazioni e di propositi anche

se esse non corrispondano ad un razionale ordinai
circoscrizioni amministrative ». (1).

Finalmente, il Saredo in uno schema, preparato
stesso afferma a pag. 78 della citata sua opera, in co
blicazione) per incarico affidatogli dal Depretis
1887, divideva il Regno in dodici regioni e 146 pro
sono 69 provincie e 137 circondari) costituendo in
principali fra i circondarî che come tali sarebbero
pressi.

(1) Disegno di Legge presentato nella seduta del 25
pretis).

CAPITOLO V.

De lege ferenda

Abbiamo dimostrato non avere un serio fondamento le tre accuse principali che si sogliono fare agli uffici di sottoprefettura, cioè: la mancanza di attribuzioni proprie (*vedi pag. 28-60*), il ritardo nel movimento degli affari (*vedi pag. 91*), la sproporzione fra l' utilità prodotta da questi uffici e il costo di produzione, vale a dire le spese che tali uffici realmente e necessariamente (1) cagionano (*vedi pag. 96*).

Abbiamo esaminata pure la utilità delle sottoprefetture sotto due importanti aspetti: quello della essenza stessa dello Stato e quello della efficacia delle funzioni di esso. Riguardo al primo abbiamo constatato come tali uffici traggono seco immancabilmente la unità di indirizzo e la cooperazione (*pag. 102*) e dia-

(1) Insistiamo su questa parola, riportandoci alla nota n. 2 pag. 95 Osserviamo inoltre che nelle sottoprefetture si possono fare delle economie anche indipendentemente dalla loro soppressione come, per citarne una, quella del computista il cui lavoro necessariamente si deve ripetere nell' ufficio di ragioneria della prefettura.

no popolarità e forza al potere sovrano *(pag. 106)* e efficacia alla legge.

Riguardo alle funzioni dello Stato, abbiamo rilevato che, sotto qualsiasi aspetto si considerino (azione, controllo, tutela), esse acquistano ora la necessaria efficacia, ora una efficacia maggiore appunto per mezzo di questi uffici locali che oggidì si vorrebbero sopprimere *(pag. 62 e seg.)*.

Con ciò il nostro compito sarebbe esaurito, mercè lo svolgimento di quanto ci siamo proposti di trattare fin da principio del nostro lavoro (*vedi pag.* 27).

Ma in corso di questo abbiamo avuto occasione qualche volta (*pag.* 20) di osservare come l' attuale estensione di alcuni circondari, o la posizione del rispettivo capoluogo o la facilità dei mezzi di comunicazione giustificherebbero parziali modificazioni, non già la soppressione (*vedi nota a pag. 21*).

In altre parole noi non intendiamo affermare che tutto vada *per lo meglio nel migliore dei mondi possibili,* ma bensì ne preme rilevare queste due oramai indiscutibili verità:

1.° che il governo in qualsiasi sua manifestazione ha bisogno di funzionari i quali agiscano, secondo l' impulso che da lui ricevono, in tutto il territorio dello Stato, svolgendo la loro azione in una circoscrizione limitata nello spazio e nel numero degli enti ai quali l' azione deve, qualunque essa sia, rivolgersi.

2.° che la circoscrizione che più si avvicina a questo ideale è quella che offrono attualmente i circondari del Regno, fatte pochissime eccezioni.

Nei casi in cui queste eccezioni si verificano, anche coloro che riconoscono la utilità delle sottoprefetture domandano la soppressione e quindi, o l' aggregazione dei due circondari poco importanti in una sola sottoprefettura, o l' assorbimento di uno di essi nell' ufficio di prefettura.

A tale proposta tanto naturale, perchè relativa a quei circondari soltanto che non offrono sufficiente materia di lavoro e non hanno quindi ragione di essere così come sono, ci si

presentano spontanee alcune domande, come logiche illazioni dei criterî fin qui esposti:

a) Nell' unire due circondari in uno solo, non si cadrebbe forse nello eccesso contrario a quello che si vuole evitare, assegnando ad un funzionario una circoscrizione troppo vasta perchè si verifichino tutte quelle condizioni che alla vera utilità delle sottoprefetture si rendono necessarie?

b) Nel fondere poi il circondario d'una sottoprefettura in quello contermine del capoluogo di provincia non si andrebbe forse ancor più incontro a questo inconveniente dell' eccesso dello spazio e della materia?

Il Prefetto non è l' organo più adatto alle funzioni di cognizione *(vedi pag. 83 e seg.)*; il pefetto ha già la tutela di questo ente pubblico; il prefetto ha una gran quantità di attribuzioni d' amministrazione e d' impero che non ha il sottoprefetto; il prefetto ha l' alta direzione sui sottoprefetti che si trovano nella provincia, e nello stesso tempo, esercita le attribuzioni di sottoprefetto nel circondario del capoluogo dov' egli risiede; al prefetto finalmente, e con molta ragione, si vogliono dare ora nuove attribuzioni che attualmente sono proprie del Ministero (1).

Orbene, con tanta vastità di materie attribuite al Capo della provincia, credete voi sia conveniente aumentare ancora più il circondario dov' egli risiede?

Non vi pare che dinanzi ad una maggiore ampiezza di questo circondario, di fronte ad un maggior numero di enti, davanti ad una mole di lavoro fatta sempre più imponente, si verifichi ancor più la difficoltà della cognizione e quindi del vero controllo, della vera tutela sugli enti locali?

Non vi pare anche che le due funzioni di capo della provincia e di capo d' un circondario, che è parte di essa, o con al-

(1) *È data facoltà al Governo del Re, sentito il Consiglio di Stato, di delegare ai prefetti quelle facoltà ora attribuite alle Amministrazioni centrali le quali saranno indicate in un elenco da approvarsi per Decreto Reale.* (Legge 30 dicembre 1888, Art. 90 n. 2).

tre parole, le due qualità di prefetto e di sottoprefetto fuse in una stessa persona, e quindi l' amministrazione propriamente detta e l'alta sorveglianza in un solo soggetto mal si adattino?

Non trovate perciò più consentaneo alla esatta separazione di funzioni d'indole così diversa, alla necessaria efficacia delle funzioni minori, separarle in guisa che il prefetto resti veramente e totalmente un rappresentante d' ordine eminentemente superiore, preposto a tutta la provincia, con alte attribuzioni dirette di governo, colla importante funzione indiretta della direzione dei sottoprefetti che, come suoi delegati, avrebbero soltanto la immediata vigilanza sugli enti locali e tutte le altre attribuzioni che meglio possono esercitarsi da un funziouario che troppo in alto non sia collocato e che più facilmente si trovi a contatto cogli amministrati?

Non vi sembra più opportuno aumentare il lavoro (parlo di quantità, non di qualità) a quel sottoprefetto che voi dite inutile, perchè ad un circondario troppo limitato attende, piuttosto che al prefetto che ha già tanta mole di lavoro?

In conclusione: piuttosto che assorbire la sottoprefettura poco importante nel 1.° circondario, non sarebbe preferibile allargare la sua sfera d' azione sopra un conveniente spazio del circondario attualmente amministrato dal prefetto; darle cioè quella importanza che oggidì non avrebbe?

E non è questo forse il mezzo più facile per addivenire anche alla attuazione della idea più volte, e recentemente anche manifestata, della idea, cioè, di restringere il numero delle provincie?

Quelle fra le provincie che oggigiorno si considerano troppo poco estese per avere a capo un prefetto, e sarebbero certo troppo vaste per farne una sola sottoprefettura, quando a contermine provincia venissero aggregate, non potrebbero opportunemente dividersi in più sottoprefetture coll' unire ad una di queste ultime tutto o parte del circondario della provincia principale attualmente amministrato dal prefetto di questa?

Che se veramente si vuol ricorrere all'altro provvedimento radicale di rimaneggiare tutta la circoscrizione del Regno, ci sembra che da quanto abbiamo esposto si possano dedurre due criterî principali e necessari all'attuazione di esso provvedimento. Tali criterî sono: la convenienza di non diminuire l'intensità della funzione nella estensione, la convenienza di tener conto delle legittime aspirazioni degli amministrati. Quello è diretto principalmente ad ottenere l'efficacia dell'azione governativa, e questo ad armonizzare tale azione coll'interesse delle persone, come quelle a vantaggio delle quali, in ultima analisi, tutte leggi sono dirette.

In base al primo criterio si potrebbe stabilire a priori una circoscrizione tipo la quale rispondesse al quesito: a quale distanza e su quanti comuni possono efficacemente ed utilmente esercitarsi quelle attribuzioni che sono demandate al sottoprefetto o che a lui si vorrebbero demandare? — Determinata la distanza e, per avere in un sol dato anche l'idea della viabilità, determinata che fosse a tempo, si avrebbe un termine di raffronto non soggetto ad oscillazioni di importanza e che in due soli casi dovrebbe praticamente modificarsi, quando, cioè si trattasse di distanze che in certe stagioni o per nevi o per burrasche si rendessero difficilissime o pericolose a varcare. L'altro elemento del numero dei comuni subirebbe pure una sola modificazione dipendente dalla importanza speciale che avessero certi comuni per intensità di popolazione.

Si otterrebbe in tal guisa l'ideale della circoscrizione, ideale che non troverebbe, intendiamoci bene, la sua realizzazione completa in nessuna parte del regno, ma che servirebbe come termine di raffronto, a risolvere più esattamente l'arduo problema della ripartizione dei servigi amministrativi in tutto il territorio dello Stato, quando lo si avesse sempre presente allo scopo di allontanarsi meno che sia possibile da esso nel determinare la circoscrizione stessa.

Nella applicazione di questo archetipo circosc
gislatore trova la sua volontà limatata dall'ordine
cose, e dalle condizioni attuali di fatto. È propr
artefice per eccellenza, di dare nuove forme e
alle materie prime, servendosi però di queste s
tura loro speciale, obbedendo alle esigenze della
al legislatore preesistono già gli enti locali, colle
dipendenti da ragioni topografiche e storiche,
porti radicati per lungo volger di tempo, colle
entrate già nelle abitudini di tutti e perciò
intangibili.

Vi sono già, quà e là per tutto lo Sta
quali, per necessità di cose, tutti convergono g
circonvicini, e questa necessità di cose, ingenerat
nità di trovare in questi centri secondari i mez
l' appagamento di certi bisogni, o non è cessa
originato già quella abitudine che i filosofi ch
conda natura.

Questo stato di cose il legislatore non p
cui, il punto di partenza per applicare una nuo
secondo i due criterì principali da noi più sop
esigenze dell' azione governativa e esigenze de
deve esser necessariamente per quanto più è
luogo attuale di circondario. Dato questo pu
e dato il prototipo della circoscrizione, noi
mente determinare tante circoscrizioni, come
questo centro dell' attuale capoluogo, conforn
possibile alla circoscrizione tipo.

In questa operazione si possono verificare
alcuna fra queste sfere si incrocino fra di
punto; 2° che in due o più di esse rimangan
esuberanti.

Se questi ultimi non bastano a fare una c
bisognerà convenientemente distribuirli fra i
mini, mentre nel primo caso converrà, seco

dello spazio comune, o divider questo, o aggregarlo per intero all' uno o all' altro dei circondari che risultano deficienti.

In questa operazione sopra tutto conviene tener conto dei naturali rapporti dei comuni fra di loro, essendo l' operazione della circoscrizione simile a quella dell' architetto, il quale deve limitare la sua costruzione allo spazio concessogli e, nello stesso tempo, ricercare l'armonia delle linee architettoniche fra l'opera ch' egli vuol erigere e l' ambiente in cui deve esser collocata.

In tal guisa ci sembra che si possa ottenere una circoscrizione la quale, o presenta i caratteri del tipo da noi prima prescelto, o se ne allontana di poco, e che, quando da esso si discosta, lo è per necessità, per forza naturale di cose alle quali non è dato sottrarsi; per cui avremo sempre raggiunto quanto umanamente è dato raggiungere.

Stabiliti cosi i circondari ai soli effetti della azione governativn, come abbiamo dimostrato esser necessario, ne viene di conseguenza il bisogno della aggregazione di più circondari sotto una autorità superiore, che rappresenti il governo nelle sue funzioni di direzione in uno spazio piuttosto esteso, come a queste funzioni si addice e quindi in uno spazio alquanto più vasto delle attuali provincie.

A capo di queste vaste estensioni un uomo politico è necessario per la maestà del potere e per localizzare anche alcune fra le alte funzioni dello Stato, armonizzando l' azione amministrativa locale in una prima grande unità che conduca, col mezzo del potere centrale, alla unità nazionale.

A capo invece dei vari circondari, efficacemente potrebbero agire i funzionari di carriera, trattandosi di vere e proprie funzioni d' indole amministrativa strettamente tale, di esecuzione più che di direzione, per le quali la lunga pratica degli uffici è solo mezzo che possa renderle veramente proficue.

Questo piano di circoscrizione non è a confondersi con quello che altri ha proposto (vedi pag. 115), poichè in quello si divide il regno in regioni e provincie, due enti cioè che avrebbero una personalità propria, un proprio collegio delibe-

rante, una proprietà speciale, diretta al soddisfacimento di bisogni economici della regione e della provincia, facendo con questa circoscrizione coincidere per incidenza le varie autorità governative.

Sosteniamo invece noi che la circoscrizione deve farsi soltanto nei riguardi dell' azione governativa; poichè, se certi funzionari devono adempiere a questa azione nella località, è necessario che siano collocati là dove questa azione può efficacemente esercitarsi, e quindi alle esigenze di questa si deve aver riguardo nel determinar la circoscrizione in cui essi devono agire.

Le provincie, come persone pubbliche, possono continuare come sono, o modificarsi con criteri diversi attinti alla natura stessa di questi enti, senza bisogno che coincidano nel circondario.

Era nostro intento accennare di volo soltanto al da farsi, nella ipotesi di un rimaneggiamento della circoscrizione del Regno, per cui rinunciamo a sviluppare questo argomento, troppo serio per trattarne in poche pagine.

A noi basta aver dimostrato, secondo quanto ci eravamo proposti fin da principio, come alla efficacia della azione governativa e alla essenza dello Stato sia necessario un funzionario che, dipendendo dal prefetto, agisca in una sfera limitata a contatto cogli amministrati, e quindi nel circondario.

PREZZO DEL PRESENTE VOLUME L. Lire **DUE**.

In corso di stampa:

CAV. ETTORE MAGNI

COMMENTO TEORICO-PRATICO DELLA LEGGE COMUNALE

CON PREFAZIONE

del Dott. ILDEBRANDO MERLO

Volume in 8.° di oltre 1200 pagine prezzo it. Lire **10.—**

Sono già stampate pagine 800.